الأمر الرئاسى

فى القانون الإدارى والفقة الاسلامى

دراسة مقارنة

دكتور
شعبان عبد الحكيم سلامة
قسم القانون العام
بكلية الشريعة والقانون بدمنهور

دار الفكر الجامعى
أمام كلية الحقوق - الاسكندرية
ت : ٤٨٤٣١٣٢

الأمـــر الـرئـاســى

في القانون الإدارى والفقه الإسلامى

دراسة مقارنة

دكتـور

شعبان عبد الحكيم سلامة

قسم القانون العام

بكلية الشريعة والقانون بدمنهور

2011

دار الفكر الجامعى

٣٠ ش سوتير - الاسكندرية

ت : ٤٨٤٣١٣٢

إسم الكتـــاب : الأمر الرئاسى فى القانون الإدارى والفقه الإسلامى

المـــؤلـــف : د/حمدى أبو النور السيد عويس

الناشـــــر : دار الفكر الجامعى

٣٠ شارع سوتير-الإسكندرية-ت : ٤٨٤٣١٣٢ (٠٣)

E.Mail : Magdy_Kozman2010@yahoo.com

الطبـعـــة : الأولى

سنة الطبع : ٢٠١١

رقم الإيداع : ٢٠١٠/٩١١١

تـرقـم دولـى : 978 - 977-379 - 090 - 6



﴿ يأيها الذين ءامنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرسول وأولى الأمر منكم ... ﴾

صدق الله العظيم

« سورة النساء من الآية رقم ٥٩ »

إهداء

إلــى روح والــدتــى

إلــى والــدى

إلــى زوجتــى

إلــى أولادى

تصدير

إنى رأيت أنه لا يكتب إنسان كتاباً فى يومه

إلا قال فى غده : لو غير هذا لكان أحسن ،

ولو زيد كذا لكان يستحسن

ولو قدم هذا لكان أفضل ،

ولو ترك هذا المكان لكان أجمل ،

وهذا من أعظم العبر وهو دليل

على استيلاء النقص على جملة البشر

العماد الأصفهانى

المتوفى سنة ٥٩٧ هـ

المقدمة

الحمد لله نحمده ونستعينه ونستهديه ونستغفره ، ونعوذ بالله من شرور أنفسنا ومن سيئات أعمالنا ، من يهده الله فهو المهتدى ومن يضلل فلن تجد له وليا مرشداً وأشهد أن لا إله إلا الله وحده لا شريك له ، له الملك وله الحمد وهو على كل شيء قدير ، وأصلى وأسلم على البشير النذير وقائد الغر المحجلين ، سيدنا ونبينا محمد – صلى الله –عليه وعلى آله الطيبين الطاهرين ، ومن تبعهم بإحسان إلى يوم الدين .

أما بعد

فإن الدولة باعتبارها شخصا معنويا لا يمكن أن تؤدى رسالتها إلا عن طريق شخص طبيعى هو الموظف العام ، فهو يدها المنفذة، ورأسها المفكر، وعقلها المدبر ، ويتمتع الموظف العام بحقوق معينه ، وفى مقابل ذلك يفرض عليه القيام بأعباء وظيفية ، هذه الأعباء هى ما تسمى بالواجبات الوظيفية وأهمها على الإطلاق واجب الطاعة ، وهذا الواجب هو العمود الفقرى فى كل نظام إدارى [1] .

وواجب الطاعة يتحدد فى كنفه بالضرورة واجبات وظيفية أخرى كواجب أداء العمل بدقة وأمانة ، وواجب المحافظة على كرامة الوظيفة ، وغير ذلك من واجبات .

وهذه الواجبات يتحدد مضمونها وفقا لتعليمات الرؤساء المرتكزة على وجوب الطاعة لها.

ويعد الأمر الرئاسى هو محل واجب الطاعة ، حيث يلعب الموظف العام دورة فى العملية الإدارية بواسطة مجموعة من الأوامر والتعليمات يصدرها لمن

---

(١) د/ سليمان محمد الطماوى ، قضاء التأديب ، دراسة مقارنة ، صـ ١٦٤ ، طبعة –١٩٧٩ دار الفكر العربى .

هم دونه درجة فى سلم التدرج الوظيفى ويقوم بتنفيذها لمن هم أعلى منه فى الدرجة.

ولم يعدم الأمر الرئاسى من واجب طاعته شرعاً ، حيث يقول سبحانه ﴿يأيها الذين ءامنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرسول وأولى الأمر منكم ﴾ الآية[1]. ولم تغفل الشريعة الإسلامية بيان حدود طاعة الأمر الرئاسى ومعياره فأردفت الآية السابقة بقولها ﴿ فإن تنازعتم فى شىء فردوه إلى الرسول وإلى أولى الأمر منكم إن كنتم تؤمنون بالله واليوم الآخر ذلك خير وأحسن تأويلا ﴾ الآية[2] .

فواجب طاعة الأمر الرئاسى مفروض على الفرد المسلم ولكن فى إطار المشروعية الإسلامية ، وقد عبر الرسول الكريم صلى الله عليه وسلم عن هذا بقوله (إنما الطاعة فى المعروف) الحديث[3] ، وقال أيضاً : (السمع والطاعة على المرء المسلم فيما أحب وكره ما لم يؤمر بمعصية فإذا أمر بمعصية فلا سمع ولا طاعة) الحديث .[4]

ويعتمد واجب طاعة الأمر الرئاسى أساساً على مبدأ التدرج الرئاسى الذى يقوم بين الموظفين والذى يتطلب خضوع الموظف الأدنى درجه للموظف الأعلى درجه والامتثال لأوامره الإدارية المشروعة .

فالموظف العام لا يؤدى عمله طبقاً لما تفرضه عليه القوانين أو تمليه القرارات الإدارية فحسب ، وإنما وفقا لما يحدده له رئيسه المسئول عن سير العمل فى الجهاز الإدارى . وعن توزيع المهام الوظيفية على العاملين .

---

(١) سورة النساء : من الاية رقم ٥٩ .

(٢) سورة النساء : من الاية رقم ٥٩ .

(٣) مسند الامام احمد وبهامشه منتخب كنز العمال، للامام أحمد بن محمد بن حنبل، ت:٢٤١ هـ، جـ١ ، صـ ٨٢ ، دار الفكر العربى ، وايضا : كنز العمال ، للعلامة علاء الدين ، على المتقى بن حسام الدين الهندى البرهان فورى ، ت ٩٧٥ هـ ، جـ٥ ، صـ٧٩١ ، باب : مخالفة الامير ، رقم الحديث ١٤٣٩٨ ، ط١ ١٤٠١ هـ ١٩٨١م ، مؤسسة الرسالة / بيروت - لبنان.

(٤) فتح البارى شرح صحيح البخارى ، لابى الفضل شهاب الدين احمد بن على بن محمد بن حجر العسقلانى ، ت ٨٥٢ هـ ، جـ١٣ ، صـ ١٢١ ، باب السمع والطاعة للامام مالم تكن معصية ، رقم الحديث ٧١٤٤ ، دار المعرفة / بيروت - لبنان .

بيد أن سلطه الرئيس الإدارى ليست مطلقة ، حيث وضعت لها قيود تحد منها وضوابط تبين كيفية استعمالها .

وأهم هذه القيود وأشهرها: خضوع الرئيس الادارى للقانون ، تلك الضمانة التى تجدهامتحققة فى الوقت الحالى بفضل اعتناق مبدأ المشروعية ، الذى أصبح طابعا مميزا للدولة الحديثة ، التى تخضع للقانون فى شتى تصرفاتها ، وتمكن الأفراد من رقابتها فى أدائها لوظائفها ، وأن يردوها إلى طريق الرشاد كلما التوت بها السبل ورأت أن تخالف القانون فى مبناه أو معناه .

ومن هذا المنطلق يقدم مبدأ المشروعية ضماناته الجوهرية لقضايا الحرية التى تعتبر غاية الغايات من وجود دستور بالدولة ، تنسج جميع التشريعات على منواله وتعيش فى كنفه .

ويدخل مبدأ المشروعية فى عراك شديد مع واجب طاعة الأمر الرئاسى حين يتلقى المرءوس أمر رئاسيا مخالفا للقانون .

وفى هذه الحالة يواجه المرءوس بواجبين تتعارض مقتضيات كل منهما مع الآخر :

الأول : طاعة الأمر الرئاسى المخالف للقانون بلا اعتبار لمبدأ المشروعية، **والثانى**: طاعة أمر القانون دون التفات للأمر الرئاسى.

ويقف المرءوس – فى هذه الحالة – فى حيرة من أمره ، فإذا أطاع الأمر الرئاسى وقع تحت طائلة العقاب الجنائى ومهانته ، وإن رفضه حاق به الجزاء التأديبى ، وتعرض مركزه الوظيفى لأفدح الأخطار.

وقد أثارت مشكلة طاعة الأمر الرئاسى غير المشروع جدلاً واسع النطاق وتعددت الآراء والنظريات الفقهية فى هذا الشأن.

وقد أخذ المشرع المصرى بوجوب مساءلة المرءوس فى حالة إطاعته لأمر رئيسه غير المشروع ، إلا أنه يستطيع أن يدرأ المسئولية عن نفسه إذا أثبت

أن ارتكابه للمخالفة كان تنفيذا لأمر مكتوب صادر إليه من رئيسه رغم تنبيهه كتابة إلى عدم المشروعية ، وهنا تقع المسئولية على عاتق مصدر القرار .

وتزداد أهميه موضوع البحث إذا علم أن موضوع طاعة الأمر الرئاسى يثير مشاكل قانونيه أخرى تتعدى نطاق القانون الإدارى لتحتل مواقع أخرى فى قوانين داخلية أخرى ، ففى مجال قانون العقوبات تكون الحجة لدى المتهمين فى جرائم التعذيب وانتهاك الحريات والحرمات، هى اتخاذ الأوامر الرئاسية ستارا يقفون خلفه ليكونوا بمنأى عن المسئولية الجنائية .

وقد اعتبر المشرع المصرى تنفيذ الموظف العام لأمر رئيسه سببا من أسباب الإباحة ، بشرط أن يكون ارتكاب الفعل تنفيذا لأمر رئيس طاعته واجبة، أو اعتقد أنها واجبة عليه ، وكذا إذا حسنت نيته وارتكب الفعل تنفيذا لما أمرت به القوانين ، أو ما اعتقد أن إجراءه من إختصاصه . وفى كل الأحوال يجب على الموظف أن يثبت أنه لم يرتكب الفعل إلا بعد التثبت والتحرى ، وأنه كان يعتقد مشروعيته وأن اعتقاده كان مبنيا على أسباب معقولة .

ويتكرر ذلك أيضاً فى مجال المسئولية المدنية للموظفين ، وتقدم لنا مبادىء القانون الإدارى بعض المفاهيم التى تسعف فى العلاج .

ولا يفوتنى أن أنبه إلى أن الشريعة الإسلامية قد أدلت بدلوها أيضا فى مجال المسئولية الجنائية والمدنية .

مما تقدم يتضح أهمية الموضوع الذى اخترته للبحث من الناحية العملية وهو (الأمر الرئاسى فى القانون الإدارى والفقه الإسلامى . دراسة مقارنة) .

خطة البحث :

ينقسم البحث إلى :

مقدمه وفصل تمهيدي وستة فصول رئيسية وخاتمة كالآتي :

المقدمة : فى بيان أهمية البحث

فصل تمهيدى : وهو فى تعريف الموظف العام ، وأهم واجبات الوظيفة العامة خاصة واجب الطاعة مع بيان محل هذا الواجب وهو الأمر الرئاسى .

الفصل الأول : وهو في مدلول وصور الأمر الرئاسى فى القانون الإدارى والفقه الإسلامى .

الفصل الثانى : وهو فى مفهوم وأساس الالتزام بالأمر الرئاسى فى القانون الإدارى والفقه الإسلامى .

الفصل الثالث : وهو فى مشكلة الطاعة بالنسبة للأمر الرئاسى غير المشروع فى القانون الإدارى والفقه الإسلامى

الفصل الرابع : وهو فى مدى مسئولية الموظف العام عن تنفيذ الأمر الرئاسى فى القانون الإدارى والفقه الإسلامى .

الفصل الخامس : وهو فى مدى مسئولية الموظف العام عن تنفيذ الأمر الرئاسى فى القانون الجنائى والفقه الإسلامى .

الفصل السادس : وهو فى مدى مسئولية الموظف العام عن تنفيذ الأمر الرئاسى فى القانون المدنى والفقه الإسلامى .

خاتمة : وفيها أهم نتائج البحث .

وإنى لموقن من أن الباحث السوى ليس هو الباحث الملاك الذى لا يقع فى خطأ ولا يصيبه نقص أو زلل ، وإنما الباحث السوى هو الباحث الأواب الذى يرجع عن خطئه كلما أخطأ ويرتفع عن زلته كلما زل ، وحسبنا قول الله

عز وجل فى معرض العفو عن الصالحين والمغفرة للأوابين (... إن تكونوا صالحين فإنه كان للأوابين غفورا) . الآية [1] .

وصلى الله وسلم وبارك على سيدنا محمد – صلى الله عليه وسلم – وعلى آله وأصحابه والتابعين لهم بإحسان إلى يوم الدين .

المؤلف

(1) سورة الاسراء : من الآية رقم ٢٥ .



ويحتوى على مبحثين :

المبحث الأول : مدلول الموظف العام فى القانون الإدارى والفقه الإسلامى.

المبحث الثانى : أهم واجبات الموظف العام فى القانون الإدارى والفقه الإسلامى.

المبحث الأول

مدلول الموظف العام فى القانون الإدارى والفقه الإسلامى

يطلق اسم العامل على الموظف العام ، ولذلك سأتناول مدلول الموظف العام فى اللغة أولاً ثم فى القانون الإدارى ثم فى الفقه الإسلامى .

وذلك فى ثلاثة مطالب :

المطلب الأول : مدلول الموظف العام فى اللغة .

المطلب الثانى : مدلول الموظف العام فى القانون الإدارى .

المطلب الثالث : مدلول الموظف العام فى الفقه الإسلامى .

المطلب الأول

مدلول الموظف العام (العامل) فى اللغة

العامل هو الذى يتولى أمور الرجل فى ماله وملكه وعمله ، ومنه قيل للذى يستخرج الزكاة : عامل . والعمل : المهنة والفعل ، والجمع : أعمال ، يقال عملاً وأعمله غيره واستعمله ، وإعتمل الرجل : عمل بنفسه ، وأنشد سيبويه :

إن الكـــريم ، وأبيك يعتمـل

إن لم يجد يوماً على من يتكل

فيكتسى مـن بعــدها ويكتحل .

أراد من يتكل عليه ، فحذف عليه هذه وزاد على متقدمة ، ألا ترى أنه يعتمل إن لم يجد من يتكل عليه ؟ [1]

---

(1) لسان العرب لأبى الفضل جمال الدين بن محمد مكرم بن منظور ت711هـ ، جـ11 ، صـ474، 475 ، مادة : عمل ، دار صادر / بيروت . لبنان .

وقيل العمل لغيره والاعتمال لنفسه وفى اللغة أيضاً يقال عمل عملاً : فعل فعلاً عن قصد ، وعمل فلان على الصدقة : سعى فى جمعها ، وفى التنزيل العزيز (إنما الصدقات للفقراء والمساكين والعاملين عليها) الآية [1] .

وعمل للسلطان بلد : كان والياً عليه فهو عامل [2] .

المطلب الثانى

مدلول الموظف العام فى القانون الادارى

لم يضع المشرع تعريفاً عاماً للموظف العام ، ومن ثم فقد حاول الفقه والقضاء الإداريين وضع هذا التعريف .

فما هو تعريف الموظف العام فى الفقه والقضاء الإداريين ؟

تعددت تعريفات الفقهاء للموظف العام ، وكان من بينها تعريفه بأنه: (كل من يولى وظيفة دائمة أو مؤقتة فى خدمه مرفق عام يدار بطريق مباشر) . [3]

وعرفه الدكتور عاصم عجيله بأنه ذلك الشخص الذى يعين بصفة مستمرة غير عارضة للمساهمة بعمل دائم فى خدمة مرفق عام تديره الدولة بالطريق المباشر .[4]

ويلاحظ أن التعريف الأول لم يشترط دائمية الوظيفة على خلاف ما ذهب إليه جانب كبير من الفقه ، كما يلاحظ على التعريف الثانى أنه وإن كان

---

(١) سورة التوبة : من الاية رقم ٦٠

(٢) المعجم الوسيط ، للدكتور إبراهيم أنيس ورفاقه ، جزء أول صـ٦٢٨ ، مادة ، عمل ، ، الطبعة الثانية صادر عن مجمع اللغة العربية، بدون ناشر .

(٣) د / ماجد الحلو القانون الإدارى : صـ٢٢٧ ط ١٩٨٧ ، دار المطبوعات والمعرفة الجامعية / الاسكندرية.

(٤) د/ عاصم عجيله، واجب الطاعة فى الوظيفة العامة صـ٨٨ رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة القاهرة سنة ١٩٨٠م.

يتضمن كل العناصر المتفق عليها فقهاً وقضاءً لتعريف الموظف العام ؛ إلا أنه يتفق مع مفهوم المذهب الفردى الحر الذى ينتهى إلى فكرة الدولة الحارسة ، حيث تقتصر وظائف الدولة على الدفاع والأمن وفض المنازعات بين الأفراد ، ومن ثم يتقلص دور الدولة فلا تتدخل فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية حيث تقوم بالمرافق العامة التقليدية عن طريق أسلوب الإدارة المباشرة . أما وقد انهارت هذه الفكرة لتقوم الدولة المعاصرة بدور نشط وإيجابى إعمالاً لمذهب التدخل ، فقد تدخلت الدولة فى كافه المجالات ، ولم يعد تدخلها مقصوراً على أسلوب الإدارة المباشرة ومن ثم فقد لجأت الدولة إلى أساليب أخرى لإدارة مرافقها بما يتفق مع التطورات المعاصرة ، فظهر أسلوب المؤسسة العامة أو الهيئة العامة وهو أسلوب يعتمد على إدارة بعض المرافق العامة بعيداً عن بعض القواعد التى تحكم النشاط الإدارى التقليدى ، وذلك بإنشاء شخص معنوى عام يعهد إليه بإدارة هذه المرافق (1) .

ومن ثم فقد عرف الموظف العام بأنه ، الشخص الذى يعهد إليه بعمل دائم فى خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى ، (2).

أما بالنسبة للقضاء فتعرف محكمة القضاء الإدارى الموظف العام بأنه هو الذى يعهد إليه بعمل دائم فى خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى ، عن طريق شغله منصباً يدخل فى التنظيم الإدارى لذلك المرفق ثم تستطرد المحكمة قائله ومن ثم يشترط لاعتبار الشخص موظفاً عاما توافر شرطين : أن يكون قائماً بعمل دائم ، وأن يكون هذا العمل فى خدمة مرفق عام أو مصلحة عامة.

---

(1) د/ أنور رسلان :وسيط القانون الإدارى، الكتاب الثانى (الوظيفة العامة) ، صـ٦٦ ، ط ١٩٩٧ دار النهضة العربية/ القاهرة.

(2) د/ مجدى مدحت النهرى : الموظف العام صـ٨ ، ط ١٩٩٦ دار النهضة العربية القاهرة وأيضاً : د/ محمد بكر حسين :الوجيز فى مبادئ القانون الإدارى صـ٣٣٦ط ١٤٠٣ ؛ ١٩٨٣م ، مطبعة السعادة بالقاهرة.

ولكى يكتسب عمال المرافق العامة صفة الموظف العمومى يجب أن يدار المرفق العام عن طريق الاستغلال المباشر ، وثمة شرط ثالث يفهم من سياق الشرطين السابقين وهو أن يتم تعيين الموظف بالأداة المقررة قانوناً لإجراء هذا التعيين إذ بقرار التعيين وحده يعتبر الشخص شاغلاً للمنصب الذى يدخل فى التنظيم الإدارى للمرفق العام ، ومن ثم فإن تعيين الشخص فى خدمة السلطة الإدارية المركزية كالوزارات والمصالح العامة التى تتبعها يسبغ على الشخص صفة الموظف الحكومى ، وتعيينه فى خدمة السلطات الإدارية اللامركزية يسبغ عليه صفة الموظف العمومى بالإدارات المحلية كما أن تعيينه فى خدمه المؤسسات العامة يسبغ عليه صفة الموظف العمومى بالمرافق العامة.[1]

وتقرر المحكمة الإدارية العليا أنه ليس فى التشريعات أو اللوائح فى مصر نص يعرف الموظف العمومى ثم تستطرد مقررة أنه قد تلاقى الفقه والقضاء الإداريان على عناصر أساسية لاعتبار الشخص موظفاً عاماً هى:

أن يساهم بالعمل فى مرفق عام تديره الدولة عن طريق الاستغلال المباشر .

أن تكون المساهمة فى إدارة المرافق العامة عن طريق التعيين أساساً

أن يكون شغله لهذه الوظيفة بطريقة مستمرة لا عرضية. [2]

ويتضح مما سبق أنه يمكن تعريف الموظف بأنه ، الشخص الذى يعين بصفة مستمرة للمساهمة بعمل دائم فى خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى ، .

---

(١) محكمة القضاء الإدارى فى ١٣ نوفمبر ١٩٦٧ / مجموعة المبادئ القانونية فى ثلاث سنوات من أول أكتوبر ١٩٦٦ إلى آخر سبتمبر ١٩٦٩ ، صـ٢٠٠ ، صـ٢٠١ ، مطابع مؤسسة أخبار اليوم ١٩٧١م .

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا فى ٥ مايو ١٩٦٢ /مجموعة مبادئ القانون التى أقرتها المحكمة الإدارية العليا ، السنة السابعة من أول مايو ١٩٦٢ إلى آخر سبتمبر سنة ١٩٦٢ ، صـ٧٩٤ ، ٧٩٥ ، مطابع مؤسسة أخبار اليوم.

المطلب الثالث

مدلول الموظف العام فى الفقه الإسلامى

يطلق اسم العامل فى الفقه الإسلامى أحياناً على من يعمل عملاً إدارياً لدى الدولة الإسلامية وهو ما يعرف بالموظف العام ، ولقد عرف الفقهاء المسلمون الوظيفة العامة وأطلقوا عليها اصطلاح الولاية العامة ، تعبيراً عن وظائف الدولة العليا بما فيها منصب الخلافة .[1]

ويرتكز نظام الوظيفة العامة فى الإسلام على فكرة أساسية هى كونها خدمه اجتماعيه محدده السلطة لقاء أجر معين ، وكان الموظفون فى عهد رسول الله صلى الله عليه وسلم ثلاثة أنواع هم:

الولاة والقضاة والعمال – وكان رسول الله صلى الله عليه وسلم – يتوخى الدقة فى اختيارهم ، وقد مارس النبى صلى الله عليه وسلم الوظيفة العامة باعتباره رئيس الدولة وكذلك الخلفاء الراشدين فالإسلام قد عرف الوظيفة العامة أيا كان مسمى شاغلها خليفة أو إماماً أو واليا أو عاملاً أو محتسباً... إلخ ، وأن الموظف العام يقوم بخدمة عامة مقابل عوض ، وقد كان للخلفاء فى عهد أبى بكر الصديق –رضى الله عنه– أرزاق من بيت المسلمين.[2]

وقد عُرف الموظف العام من جانب الباحثين المسلمين المعاصرين بعدة تعريفات سوف نذكر بعضها كالتالى :

فقد عرفه الشيخ عبد الحى الكتانى بقوله (هو كل عمل يعمل للمسلمين من خليفة أو غيره فإن كل من قام بأمر المسلمين وبشريعتهم فهو عامل) .[3]

---

(١) ظافر القاسمى :نظام الحكم فى الشريعة والتاريخ الإسلامى ، صـ ٤٧٥ محيث ذكر أن للولاية معانى متعددة مختلفة منها ما نسميه اليوم بالوظيفة ، الطبعة الثانية ١٩٧٧ ، دار النفائس .

(٢) يراجع فى ذلك : عزل الموظف العام ، إعداد / أولاد عبد الله مرزوق ، صـ١٤، ١٥ ، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الشريعة والقانون بالقاهرة ، وأيضاً :– للدكتور محمد أنس قاسم جعفر ، مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقها على التشريع الجزائى ، ص٤٢ ، ط ١٩٨٢ ، بدون ناشر .

(٣) نظام الحكومة النبوية المسمى بالتراتيب الإدارية ، الشيخ عبد الحى الكتانى مجـ١ ، صـ٢٦٥ ، دار الكتاب العربى ، بيروت. لبنان.

وعرف أيضاً بأنه : الشخص القائم بعمل أو خدمه عامة فى الدولة بمقتضى قرار تعيين مقابل أجر.[1]

ويمكن تعريفه بأنه ((الشخص الذى يولى للقيام بخدمة عامة مقابل أجربقصد تحقيق المصلحة العامة للأمة الإسلامية)) .

وبالنظر فى تعريفات الموظف العام فى الفقه الإسلامى والقانون الإدارى، يمكن القول بأن تعريف الموظف العام فى القانون الإدارى يتفق إلى حد كبير مع مفهومه فى الفقه الإسلامى ، فالمبدأ العام فى الوظيفة العامة وهو الاشتغال عند الدولة موجود فى الإسلام ، أما كونه فى مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاصها بالطريق المباشر ، ويشغل الوظيفة بطريقة مستمرة لا عرضية ، فهذه أمور تترك للقائمين على أمر التشريع الإسلامى يجتهدون فيها حسب أعراف كل مجتمع بشرط ألا تتعارض القواعد التى يقننونها مع القواعد الكلية للشريعة الإسلامية.[2]

---

(١) د/ علي عبد القادر مصطفى : الوظيفة العامة فى النظام الإسلامى مقارنة بالنظم الوضعية صـ ٤٥ ، الطبعة الأولى ١٩٨٣ ، مطبعة السعادة بالقاهرة .

(٢) دكتور / سليمان عبد الهادى الطنطاوى : الثواب والعقاب فى مجال الوظيفة العامة ، صـ٢٢ ، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الشريعة والقانون بالقاهرة ، سنة ١٩٨١م .

المبحث الثاني

أهم واجبات الموظف العام

فى القانون الإدارى والفقه الإسلامى

ويحتوى على ثلاثة مطالب :

المطلب الأول : أداء العمل بدقه وأمانة فى القانون الإدارى والفقه الإسلامى

المطلب الثانى : المحافظة على كرامة الوظيفة فى القانون الإدارى والفقه الإسلامى .

المطلب الثالث : طاعة الرؤساء وتنفيذ أوامرهم فى القانون الإدارى والفقه الإسلامى .

المطلب الأول

واجب أداء العمل بدقه وأمانة

فى القانون الادارى والفقه الاسلامى

يعد واجب أداء العمل بدقة وأمانة من أبرز الواجبات التى نصت عليها القوانين المتعلقة بالعاملين المدنيين فى مختلف الدول ، وحرصت الشريعة الإسلامية على تأكيده لذا سوف أتناول هذا المطلب كالآتى :

أولاً : واجب أداء العمل بدقه وأمانة فى القانون الادارى :

نص قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنه ١٩٧٨م فى المادة رقم ٢/٧٦ على التالى : (ويجب على العامل مراعاة أحكام هذا القانون وتنفيذها وعليه أن يؤدى العمل المنوط به بنفسه بدقه وأمانة وأن يخصص وقت العمل الرسمى لأداء واجبات وظيفته ، ويجوز تكليف العاملين بالعمل فى غير أوقات

العمل الرسمية علاوة على الوقت المعين إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك)
وواضح من النص السابق أنه يجب على الموظف أداء العمل بنفسه وأن يراعى الدقة والأمانة فى أداء العمل المنوط به والدقة فى العمل تعنى أداؤه بقدر من العناية والإحاطة بجوانبه بالقدر الواجب توافره فى الرجل الحريص ويقتضى ذلك أداء العمل فى الوقت المناسب المعقول والتنفيذ الدقيق لما تفرضه القوانين واللوائح والتعليمات.

والأمانة فى العمل هى أداء العمل بالذمة والشرف ، طبقاً للقواعد أو المواصفات المقررة له ، ويظهر ذلك بصفة خاصة فى بعض المهن الفنية كالطب والصيدلة وغير ذلك فلا يكفى أن يكون العمل تاماً بل يجب أن يكون قدر روعى فى أدائه جانب الذمة والشرف بأن يكوم هذا الأداء على أحسن وجه ممكن. (١)

ومن مقتضيات أداء العمل بدقة وأمانة أن يحترم الموظف مواعيد العمل الرسمية .

وقد نص قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ فى مادتة رقم ٤/٧٦ على أنه يجب على العامل : « المحافظة على مواعيد العمل واتباع الإجراءات التى تحددها اللائحة الداخليه للوحدة فى حالة التغيب عن العمل أو التأخير عن المواعيد » ونص فى المادة٢/٦٣ على أنه « يجوز تشغيل العامل فى هذه العطلات » عطلات الأعياد والمناسبات الرسمية التى تحدد بقرار من رئيس مجلس الوزراء » بأجر مضاعف إذا اقتضت الضرورة ذلك أو يمنح أياماً عوضاً عنها » .

والمقصود بساعات العمل « الفترة الزمنية المحددة التى يجب على

---

(١) م/ عبد الوهاب البندارى : الجرائم الجنائية والتأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، صـ ١٩٨ ، طبعة ١٩٧٠ ، ١٩٧١ ، المطبعة العمالية بالقاهرة .

العامل أن يعمل خلالها. أما مواعيد العمل فيقصد بها بداية هذه الساعات ونهايتها[1] .

وهناك وجهات نظر مختلفة حول ساعات العمل .فمثلاً في الدليل الخاص بالموظفين الجدد الذي أصدرته وزارة الخزانة البريطانية يؤكد أن على الموظف أن يكون دائما تحت تصرف الادارة ، ويؤكد الدليل ان على الموظف أن يقضي بالعمل عدداً معيناً من الساعات تبعا للمرتب والمكتب الذي يعمل به، تكون في الغالب ٤٢ساعة أو ٤٤ساعة أو ٤٦ ساعة أو ٤٨ ساعة ، ويتخلل هذا الوقت الفترات المسموح بها لتناول الغذاء ، والساعات التي يشترط على العامل أن يعملها هي الحد الادنى من الساعات التي يتطلب من العامل والموظف أن يداومها . وتبقى مقتضيات العمل في جميع الأوقات هي العامل الجدير بالاعتبار أولاً وقبل كل شيء ،وإذا كان المكتب الذي يعمل به الموظف لا يستطيع الاستغناء عنه في فترة من الفترات نظراً لكثرة العمل ، فلا يستطيع الموظف أن يطالب بأي نوع من التعويض عن ذلك.[2]

وتحديد ساعات العمل ومواعيد العمل الرسمية غايته ضمان أداء العامل ، الموظف ، لواجبات وظيفته على أكمل وجه تحقيقاً لانتظام سير العمل في المرفق العام بصورة حسنة.

لذا يمكن القول أنه يجب على الموظف مراعاة مواعيد الحضور والانصراف ، ويمتنع عليه الخروج من العمل أثناء أوقات العمل الرسمية إلا بإذن ، وإلا يكون مرتكبا لذنب إداري ومخلا بواجب وظيفي يكون مسوغا لمجازاته تأديبياً.

---

(١) واجبات العاملين والأعمال المحظورة عليهم ، إعداد أ/ محمد نبيل الشاذلي ، صـ١٤٢ ، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الشريعة والقانون بالقاهرة.

(٢) د/ محمد عبد الله الشيباني : الخدمة المدنية على ضوء الشريعة الإسلامية ، صـ٧٦، ط١٣٩٧هـ١٩٧٧م عالم الكتب القاهرة.

ثانياً : واجب أداء العمل بدقه وأمانة فى الفقه الإسلامى :

يفرض الإسلام على عاتق الموظف ، العامل ، عدداً من الواجبات تمثل نقطة التقاء بينه وبين النظم الإدارية المعاصرة ، ومن أبرز هذه الواجبات واجب أداء العمل ، وهذا الواجب يقابل حق أداء الأجر ، والأداء هنا ليس الإنجاز بأى شكل وإنما إنجاز العمل بالشكل المرضى وبأقصى الإمكانيات المتوفرة لدى الفرد.

ولذا فإن الموظف ملتزم بإيفاء الشروط التى تحدد واجبات ومسؤليات العمل المطلوب منه أداؤه – ويعتبر قبول الشخص القيام بالعمل إلتزاماً بتنفيذ العمل لأن طبيعه العلاقه بين الموظف والدولة هى طبيعه تعاقدية .[1]

والقرآن الكريم يؤكد تنفيذ العقود قال تعالى : ﴿ وأوفوا بالعهد إن العهد كان مسئولاً الآية ﴾ [2] .

ويحثنا أيضاً على حسن أداء العمل قال تعالى ﴿ إنا جعلنا ما على الأرض زينة لها لنبلوهم أيهم أحسن عملاً ﴾ الآية [3] ويحث الرسول الكريم – صلى الله عليه وسلم –على أداء العمل بإتقان فيقول – صلى الله عليه وسلم – ، إن الله يحب إذا عمل أحدكم عملاً أن يتقنه ، وفى لفظ ، إذا عمل أحدكم عملاً أن يتقنه ، الحديث . [4]

---

(١) د/ محمد عبد الله الشبانى : الخدمة المدنية على ضوء الشريعة الإسلامية ، ، صـ٥٨ ، مرجع سابق .

(٢) سورة الإسراء : من الآية رقم ٣٤ .

(٣) سورة الكهف : الآية رقم ٧ .

(٤) أنظر : مجمع الزوائد ومنبع الفوائد . للحافظ نور الدين على بن أبى بكر الهيثمى، ت ٨٠٧هـ، جـ٤ ، صـ١٠١ ، باب نصح الأجير وإتقان العمل ، والحديث مروى عن عائشة رضى الله عنها ، طبعة ١٤٠٦ هـ /١٩٨١م ، مؤسسة المعارف للطباعة والنشر ، بيروت / لبنان ، وانظر أيضاً : كشف الخفاء ومزيل الالتباس عما اشتهر من الأحاديث على السنة الناس ، للشيخ إسماعيل بن محمد العجلونى، جـ١ ، صـ ٢٨٥ ، رقم الحديث ٧٤٧ ، نشر وتوزيع دار التراث/ القاهرة.

ومن مقتضيات حسن أداء العمل أن يؤدى الموظف العمل المنوط به فى وقته وميعاده المحدد له ، وفى حدود ساعات العمل الرسمية ، وأن ينتظم فى أدائه انتظاما كاملا بحيث يؤديه بكفاءة وتقدير وفى حدوده المعقولة .

والدليل على ذلك آيات كثيرة توضح أن لكل عبادة وقتا معينا يجب أداؤها فيه . منها قول الله تعالى فى شأن فريضة الصيام ﴿ يأيها الذين ءامنوا كتب عليكم الصيام كما كتب على الذين من قبلكم لعلكم تتقون . أياماً معدودات ﴾ الآيه .[1]

فصيام شهر رمضان يكون إبتداءاً من طلوع الفجر حتى غروب الشمس وهو وقت محدد معلوم ، وأيضاً قوله تعالى ﴿ وكلوا واشربوا حتى يتبين لكم الخيط الأبيض من الخيط الأسود من الفجر ثم أتموا الصيام إلى الليل ... ﴾ الآية [2] .

وفى شأن صلاة الجمعة يقول الله تعالى ﴿ يأيها الذين ءامنوا إذا نودى للصلاة من يوم الجمعة فاسعوا إلى ذكر الله وذروا البيع ذلكم خير لكم إن كنتم تعلمون ..﴾ الآية [3] .

وقد أمرنا الله تعالى بأداء الصلوات المفروضة فى أوقاتها المحددة لها حيث يقول تعالى ﴿ إن الصلاة كانت على المؤمنين كتاباً موقوتا ﴾ الايه[4] ويقول تعالى أيضاً ﴿ حافظوا على الصلوات والصلاة الوسطى وقوموا لله قانتين ﴾. الآية [5] .

وقد جعل الله أيضاً لفريضة الحج أوقاتاً محددة فقال تعالى: ﴿ الحج أشهر

---

(١) سورة البقرة : الآية رقم ١٨٣ ، ومن الآية رقم ١٨٤ .
(٢) سورة البقرة : الآية رقم ١٨٧ .
(٣) سورة الجمعة : الآية رقم ٩ .
(٤) سورة النساء : من الآية رقم ١٠٣ .
(٥) سورة البقرة : الآية رقم ٢٣٨ .

معلومات فمن فرض فيهن الحج فلا رفث ولا فسوق ولا جدال فى الحج ﴾ الآية[1] وهى شوال وذو القعدة والعشر الأول من شهر ذى الحجة .

لذا فحيثما تحدد الدولة مدة العمل بساعات محددة مقابل عوض معين فإنه ليس لها أن تحجر على وقت الموظف وإنما يجب على الموظف أداء العمل خلال ساعات العمل المحددة إلا إذا حددت الدولة فى عقد العمل عدم جواز استخدام الموظف الوقت الزائد فى أعمال آخرى ، ولكن يجب عليها فى هذه الحالة أن توفر له الشروط الأساسية للحياة[2] .

وقد حدد رسول الله – صلى الله عليه وسلم – الأشياء الأساسية اللازمة للحياة فى حديثه حيث قال : (من كان لنا عاملاً فليكتسب زوجاً وإن لم يكن له خادم فليكتسب خادماً وإن لم يكن له مسكن فليكتسب مسكنا ومن أتخذ غير ذلك فهو غال أو سارق) . الحديث[3]

فهذا الحديث يقرر حق العامل فى إعانة زواج متمثلة فى مهر يدفعه بيت المال أى ، الدولة ، إذا كان فقيراً لا يستطيع الزواج ، وكذلك حقه فى مسكن أو ما يطلق عليه اليوم ، بدل سكن ، إذا كان لا يملك مسكنا يقيم فيه ، كما أن له أيضاً على بيت المال دابة تنقله من بيته إلى مقر عملـه أو ما يطلق عليه اليوم ، بدل إنتقال ، إن كان لا يملك وسيلة انتقال ، وله أيضا أجر خادم يدفعه بيت المال ليقوم بقضاء شئونه حتى يتفرغ لأداء عمله .

---

(١) سورة البقرة : من الآية رقم ١٩٧ .

(٢) د/ محمد عبد الله الشبانى : الخدمة المدنية على ضوء الشريعة الإسلامية ، صـ٧٧ ، مرجع سابق .

(٣) سنن أبى داود للإمام أبى داود سليمان الاشعث السجستانى الازدى، ت ٢٧٥هـ جـ٣ ، صـ١٣٤ ، باب : فى أرزاق العمال ، رقم الحديث ٢٩٤٥ ، دار إحياء السنه النبوية ، وأيضا صحيح ابن خزيمة للإمام أبى بكر محمد بن اسحاق بن خزيمة السلمى النيسابورى ، ت ٣١١هـ، تحقيق د/ محمد مصطفى الأعظمى ، جـ٤ ، صـ٧١ ، باب : إذن الإمام للعامل بالتزويج واتخاذ الخادم والمسكن من الصدقة ، رقم الحديث ٢٣٧٠ ، المكتب الاسلامى ، بيروت / لبنان.

وهذه حقوق منحها الإسلام للعمال ولا يوجد مثيل لها عند أية دولة من دول العالم الحديث [١] .

وبذلك كفل الإسلام للموظف مستوى معيشى لائق يصون من خلاله كرامته وكرامة وظيفته فلا يمد يده إلى المتعاملين معه من الجمهور لطلب رشوه أو قبولها إن عرضت عليه ، ولا يختلس أو يستولى على مال المرفق الذى يعمل به .

ويجب على الموظف ، العامل ، أن يكون أميناً على مصلحة وأموال المرفق الذى يعمل فيه ، أميناً مع رؤسائه ، أميناً مع إخوانه وزملائه فى العمل، يصدق الحديث معهم ويقدم لهم العون ، أميناً فى تعامله مع الجمهور، وإذا كان عمله يتطلب الاتصال بالجمهور فيقدم لهم المساعده بروح المحبة والإخلاص. [٢] .

والقرآن الكريم يحثنا على الأمانة فى أكثر من موضع فيقول الله تعالى ﴿ ان الله يأمركم أن تؤدوا الأمانات إلى أهلها ﴾ الآية[٣] .

ويقول أيضاً فى بيان صفات المؤمنين : ﴿ والذين هم لأماناتهم وعهدهم راعون ﴾ الآية [٤] .

أى إذا اؤتمنوا لم يخونوا بل يؤدونها إلى أهلها ، وإذا عاهدوا أو عاقدوا أوفوا بذلك [٥] .

---

(١) د/ ظافر القاسمى : نظام الحكم فى الشريعة والتاريخ الإسلامى ، صـ٤٩٧ ، مرجع سابق .
(٢) واجبات العاملين والأعمال المحظورة عليهم فى النظام الإسلامى والنظم الوضعية ، إعداد / محمد نبيل سعد الشاذلى ، صـ٩٩ رسالة ماجستير مقدمة لكلية الشريعة والقانون بالقاهرة .
(٣) سورة النساء من الآية رقم ٥٨ .
(٤) سورة المؤمنون : الآية رقم ٨ .
(٥) تفسير بن كثير للعلامة ابى الفداء عماد الدين : اسماعيل بن عمر بن ضوء بن درع القرشى البصروى الدمشقى، ت ٧٧٤هـ تحقيق / طه عبد الرؤف سعد جـ ٥ صـ ٢٧٩ ، الطبعة الاولى ١٤١٧ هـ ١٩٩٦ م ، مكتبة الايمان بالمنصورة .

ولعظم الامانة وخطورة أمرها حث عليها الرسول الكريم – صلى الله عليه وسلم – فقال : « أدِ الأمانة لمن ائتمنك ولا تخن من خانك » الحديث [(١)]

لذلك لا يجوز للموظف استغلال منصبه لمنفعة خاصة به ، ويعتبر استغلال المنصب خيانة للعمل الذى أوكل إليه ، وخيانة لأمانته . والقرآن الكريم يشير إلى ذلك في قوله تعالى ﴿ يا أيها الذين ءامنوا لا تخونوا الله والرسول وتخونوا أماناتكم وأنتم تعلمون ﴾ الآية [(٢)]

واستغلال السلطة له صور متعددة منها : استفادة الموظف المادية من وجوده على العمل حتى ولم يكن الأمر رشوة بمعنى أن تقديم الهدية لم يتحقق إلا مع الوظيفة .

وقد يقدم الموظف المنفعة لبعض الناس ويفضلهم على الآخرين ، وقد أشار إلى ذلك حديث الرسول – صلى الله عليه وسلم : (من ولى من أمر المسلمين شيئا فولى رجلاً وهو يجد من هو أصلح للمسلمين منه فقد خان الله ورسوله) وفى روايه أخرى : (من قلد رجلاً عملاً على عصابة وهو يجد فى تلك العصابة أرضى منه فقد خان الله ورسوله وخان المؤمنين) .الحديث[(٣)]

وقد وضع الإسلام حدوداً عملية فى حالة حدوث شذوذ من بعض الأفراد فللدولة أن تنزل العقاب بهم. ولقد شهد التاريخ الإسلامى فى عهد عمر بن الخطاب – رضى الله عنه – كثيراً من مصادرة الأموال عندما تأكد –رضى الله عنه – أو اشتبه فى استغلال العاملين لمراكزهم ، كما وأنه – رضى

---

(١) صحيح الامام الترمذى ، للامام حافظ ابى عيسى الترمزى ، ت ٢٧٩ هـ ، جـ ٦ ، صـ ٢٠ ، كتاب البيوع ، باب : إذا أفلس الرجل فيجد البائع عنده متاعه ، دار الكتاب العربى ، بيروت / لبنان.

(١) سورة الانفال الاية رقم ٢٧ .

(٣) أنظر : نصب الراية لاحاديث الهداية مع حاشيته بغية الالمعى فى تخريج الزيلعى ، للامام العلامة جمال الدين ابى عبد الله بن يوسف الحنفى الزيلعى ، ت ٧٦٢ هـ جـ ٤ صـ ٦٢ ، دار الحديث القاهرة.

الله عنه – أوجد جهازاً للرقابة وعلى رأسه محمد بن مسلمة ، مهمته استقصاء الحقائق بدون علم الولاة أو الحكام ، وهذه الوسائل التي يمكن للدولة انتهاجها متروكة للظروف والإمكانيات الإدارية المتاحة (1) .

المطلب الثانى
واجب المحافظة على كرامة الوظيفة
فى القانون الإدارى والفقه الإسلامى

إن الحفاظ على كرامة الوظيفة تبعة تقع على عاتق الموظف تستوجب أن يتحلى بحسن السير وسلامه السلوك حتى تظل الوظيفة نقيه لا تدنس بسوء تصرف ،أو تمس بانحراف سلوك فينعكس ذلك سلفاً على المصالح التى أنشأت لتحقيقها، وهذا محل إتفاق بين القانون الإدارى والفقه الإسلامى، وسأتناول هذا المطلب كالآتى :

أولاً : المحافظة على كرامة الوظيفة فى القانون الإدارى :

تنص المادة ٣/٧٦ من القانون ٤٧ لسنه ١٩٧٨ بنظام العاملين المدنيين بالدولة على أنه يجب على الموظف العام أن ((يحافظ على كرامة وظيفته طبقاً للعرف العام وأن يسلك فى تصرفاته مسلكاً يتفق والاحترام الواجب)) وعلى ذلك يتعين على الموظف مراعاة حسن السلوك فى نطاق أعمال الوظيفة والتزام الاحترام الواجب لها ، والابتعاد تماماً فى أفعاله وتصرفاته وألفاظه عن كل ما يمس كرامتها ، وهذا الواجب لا مجال فيه لأية حرية للموظف. (2)

---

(1) د/ محمد عبد الله الشيبانى : الخدمة المدنية على ضوء الشريعه الاسلامية ، صـ ٦١ ، ٦٢ ، مرجع سابق.

(2) د/ فاروق عبد البر : دور مجلس الدولة المصرى فى حماية حريات الموظف العام ، صـ٧١ ،طبعة ١٩٩٨ ، بدون ناشر .

ولا تقتصر مسئولية الموظف العام التأديبية على ما يرتكبه من أفعال فى أثناء مباشرة أعباء وظيفته بل تمتد هذه المسئولية كذلك فتشمل الأفعال التى يرتكبها خارج نطاق الوظيفة بوصفه فردا من الناس [1]

وتقرر ذلك المحكمة الادارية العليا فى أحد أحكامها فتقول (وغنى عن القول أن الموظف الحكومى لا تقتصر مسئوليته عما يرتكبه من أعمال فى مباشرته لوظيفته الرسمية بل إنه قد يسأل فى ذلك تأديبيا عما يصدر منه خارج نطاق عمله وبوصفه فرداً من الناس. فهو مطالب على الدوام بالحرص على إعتبار الوظيفة التى ينتمى إليها ، حتى ولو كان بعيدا عن نطاق أعمالها ، ولا يجوز أن يصدر منه ما يمكن أن يعتبر مناقضا للثقة الواجبة فيه والاحترام المطلوب له ، والذى هو عدته فى التمكين لسلطة الادارة وبث هيبتها فى النفوس) .[2]

وقد أبانت المحكمة الادارية العليا بهذا الحكم حدود مسئولية الموظف العام وأزالت به فهما غير صحيح لمدى هذه المسئولية.

كما يجب على الموظف فى حياته الخاصة أن يبتعد عن كل ما يحط من كرامته ويسيء إلى سمعته ، فإن حسن السمعة كما أنه شرط أساسى عند الالتحاق بالخدمة فإنه كذلك شرط لازم توافره فى أثناء الخدمة ، وهو شرط يختلف فى مداه من وظيفة إلى أخرى تبعا لمسئوليتها وخطورتها ، وفى ذات الوظيفة بإختلاف مكان العمل وظروفه.[3]

---

(١) د/ محمد جودت الملط : المسئولية التأديبية للموظف العام ، صـ ١٣٣ ، ط ١٩٦٧م ، دار النهضة العربية / القاهرة .

(٢) حكم المحكمة الادارية العليا فى ٢٠ مايو ١٩٦١م فى القضية رقم ٢٣٩لسنة ٥ق ، مجموعة المبادىء القانونية التى أقرتها المحكمة الادارية العليا ،المكتب الفنى ، السنة السادسة ، العدد الثانى ، صـ ١٢٠٢ مطابع مذكور وأولاده .

(٣) د/ محمد جودت الملط : المسئولية التأديبية للموظف العام ، صـ ١٣٥ ، مرجع سابق.

وهناك تطبيقات عديدة فى ذلك منها على سبيل المثال : ما قضى به أن جريمة إصدار شيك بدون رصيد هى من الجرائم المخلة بالشرف لمساسها بسمعه الموظف وذمته وتأثيرها على الثقة فى أمانته ونزاهة معاملاته ، إذ أنها تتطلب قصدا جنائيا خاصا يقوم على توافر سوء النية وقصد الاضرار بالمجنى عليه حتى أن الشارع ألحقها فى المادة ٣٣٧من قانون العقوبات بجريمة النصب وعاقب عليها بذات العقوبات التى قررها المادة ٣٣٦ منه لجريمة النصب .[١]

وتأكيدا لما سبق فقد نص القانون رقم ٤٧ لسنه ١٩٧٨ فى المادة ٧٧ منه على : (يجازى تأديبياً كل موظف أو عامل يخرج على مقتضى الواجب فى أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الاخلال بكرامة الوظيفة) .

ثانياً : المحافظة على كرامة الوظيفة فى الفقه الاسلامى :

خلق الله الإنسان فى أحسن صورة وكرمه على سائر المخلوقات بالعقل فقال تعالى : (ولقد كرمنا بنى آدم وحملناهم فى البر والبحر ورزقناهم من الطيبات وفضلناهم على كثير ممن خلقنا تفضيلاً) الآية.[٢]

حيث تفيد الآية أن الله تعالى كرم بنى آدم بأن جعل لهم شرفاً وفضلاً ، وهذه الكرامة يدخل فيها خلقهم على هذه الهيئة فى امتداد القامة وحسن الصورة وحملهم فى البر والبحر وتخصيصهم بما خصهم الله به من المطاعم والمشارب والملابس لأنهم يكسبون المال خاصة دون الحيوان .

قال الضحاك : كرمهم بالنطق والتمييز ، وقال محمد بن كعب : كرمهم بأن جعل محمداً – صلى الله عليه وسلم – منهم ، وقال محمد بن جرير الطبرى : بتسليطهم على سائر الخلق وتسخير سائر الخلق لهم ، وقيل بالفهم والتمييز.

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا فى ٢٩ ديسمبر١٩٦٢م ، مجموعة المبادىء القانونية التى أقرتها المحكمة الادارية العليا ، المكتب الفنى السنة الثانية، العدد الاول ، صـ ٣٥٣.

(٢) سورة الإسراء : آية رقم ٧٠.

والصحيح الذى يعول عليه أن التفضيل إنما كان بالعقل الذى هو عمدة التكليف وبه يعرف الله ويفهم كلامه ، ويوصل إلى نعمه وتصديق رسله ، إلا أنه (أى العقل) لما لـم ينهض بكل المراد من العبـد بعثت الرسل وأنزلت الكتب. وتقـرر الآية فى نهايتها تفضيل الله للإنسان على الدواب والبهائم والطير والوحش بالغلبة والاستيلاء والثواب والجزاء والحفظ والتمييز وإصابة الفراسة [1] .

وبعد ذكر المراد من الآية يتضح أنه بالعقل فضل الله الانسان على سائر المخلوقات والعقل هو عمدة التكليف ، ويترتب على التكليف ثواب وجزاء – ثواب على فعل الأوامر التى أمر الله بها فى كتبه وأنزل بها رسله ، وجزاء على فعل النواهى التى نهى الله عنها فى كتبه وأرسل بالنهى عنها رسله .

ولا شك أن من الأشياء التى أمر الله الإنسان بها فى رسالات السماء وخاصة الإسلام هو أنه يجب على الانسان أن يحافظ على كرامته عموماً ، وإذا ما كان يشغل وظيفة عامة أن ينأى بنفسه بعيداً عن كل ما يمس كرامة وظيفته فلا يرتكب المنكرات أو يقدم على المحظورات ، وألا يضع نفسه موضع الشبهات.

والمقصود بالمحظورات : الآثام التى أمر الشارع باجتنابها ، ومن أبرزها الزنا والخمر والقتل بغير حق ، والميسر وغير ذلك من كبائر الذنوب . ولعل من أهم تلك المحظورات الوظيفية : الرشوة فهى آفة العمل الوظيفى[2] .

وقد حاربت الشريعة الاسلامية الرشوة بكل صورها ، وحرمت كل صور التحايل التى تؤدى إليها . فعن أبى حميد الساعدى – رضى الله عنه – قال :

---

(١) الجامع لأحكام القرآن ، لأبى عبد الله محمد بن أحمد الأنصارى القرطبى، جـ١٠ صـ٢٩٤، ٢٩٥ ، طبعة ١٤٠٥ هـ ، ١٩٨٥ م ، دار إحياء التراث العربى – بيروت .

(٢) د/ محمد باهى أبو يونس : الإختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة فى النظام الإدارى الإسلامى، صـ ٣٠٠ ،الطبعة الأولى ١٩٩٩م ، دار الجامعة الجديدة للنشر / إسكندرية .

(استعمل النبى – صلى الله عليه وسلم – رجلاً من الأزد يقال له ابن اللتبية على الصدقة . فجاء : فقال هذا لكم وهذا أهدى إلى . فقام النبى – صلى الله عليه وسلم – على المنبر فحمد الله وأثنى عليه وقال : ما بال العامل نبعثه فيجئ فيقول هذا لكم وهذا أهدى لى ، ألا جلس فى بيت أمه أو بيت أبيه فينظر أيهدى إليه أم لا ، لا يأتى أحد منكم بشيء من ذلك إلا جاء به يوم القيامة : إن كان بعيراً فله رغاء أو بقرة فلها خوار ، أو شاة تيعر) ثم رفع يديه حتى رأينا عفرة إبطيه وقال : (اللهم هل بلغت ، اللهم هل بلغت) . الحديث [1]

ومن ثم لا يجوز للموظف قبول الرشوة مبرراً ذلك بأنها هدية . قال صلى الله عليه وسلم (هدايا العمال غلول) الحديث [2]

كما يجب على الموظف أن يبتعد عن مواطن الشبهات ، لأن من لا يتق الشبهات يعرض نفسه للطعن من طرف الآخرين ، وهذا المعنى جاء فى الحديث الشريف الذى رواه النعمان بن بشير عن النبى –صلى الله عليه وسلم – (إن الحلال بين وإن الحرام بين وبينهما مشتبهات لا يعلمهن كثير من الناس ، فمن اتقى الشبهات إستبرأ لدينه وعرضه ومن وقع فى الشبهات وقع فى الحرام كالراعى يرعى حول الحمى يوشك أن يرتع فيه . ألا وإن لكل ملك حمى ، ألا وإن حمى الله محارمه ، ألا إن فى الجسد مضغه إذا صلحت صلح الجسد كله ، وإذا فسدت فسد الجسد كله ، ألا وهى القلب) . الحديث [3]

---

(١) سنن أبى داود ،جـ٣، صـ١٣٤، ١٣٥ باب: فى هدايا العمال ، رقم الحديث ٢٩٤٦ ، مرجع سابق ، وانظر كذلك: صحيح ابن خزيمة ، جـ٤ ، صـ٥٣ ، باب : التغليظ فى قلوب المصدق الهدية ممن يتولى السعاية عليهم ، رقم الحديث ٢٣٣٩ ، مرجع سابق .

(٢) فتح البارى شرح صحيح البخارى ، للحافظ ابن حجر العسقلانى ، جـ٥ ، صـ٢٢١ ، باب : من لم يقبل الهدية لعله حيث قال أخرجه احمد و الطبرى من حديث أبى حميد مرفوعاً (هدايا العمال غلول) فى إسناده إسماعيل بن عايش ، وراويته عن أهل المدينة ضعيفة وهذا منها ، مرجع سابق .

(٣) فتح البارى شرح صحيح البخارى للإمام ابن حجر العسقلانى ، جـ٤ ، صـ٢٩٠ ، كتاب البيوع ، باب الحلال بين والحرام بين ، رقم الحديث ٢٠٥١ ، والحديث بلفظ (الحلال بين =

لذلك – يجب على الموظف أن يبتعد عن كل ما يسئ إلى سمعته وكرامته، وإلا يكون عرضة للمساءلة من جانب من ولاه .

وكثير من الموظفين عزلوا من مناصبهم بسبب خروجهم عن كرامة الوظيفة ، من ذلك عزل أمير المؤمنين عمربن الخطاب – رضى الله عنه – للمغيرة بن شعبة عن البصرة وتولية أبى موسى الأشعرى بدلاً منه ، حيث اتهم بإتيان وارتكاب سلوك مشين، فقد اتهم بأنه كان يتردد على إمرأة تدعى ، أم جميل ، وشهد علية ثلاثة أنه زنى بها، ورغم عدم ثبوت التهمة ودرء الحد ، فقد رأى عمر– رضى الله عنه– فى مجرد الاتهام سبباً كافياً للعزل. (١)

ومن ذلك أيضاً عزل عثمان – رضى الله عنه – عامله على الكوفة (الوليد بن عتبة) فقد اتهم بأنه شرب الخمر ، وشهد عليه شاهدان بأنه كان يقيؤها. فقال عثمان : ما يقيء الخمر إلا شاربها . فبعث إليه ، فلما دخل عثمان حلف له الوليد بأنه لم يشربها ، واتهم الوليد الشهود بالكذب . فقال عثمان : نقيم الحدود ، ويبوء شاهد الزور بالنار فأصبر يا أُخيّ .

وفى رواية أن عثمان قال : إنما نعمل بما ينتهى إلينا ، فمن ظُلم فالله ولى انتقامه ، ومن ظلم فالله ولى جزائه ، ثم أمر سعيد بن العاص فجلده وعزله عثمان. (٢)

– والحرام بين وبينهما أمور مشتبهة . إلخ الحديث مرجع سابق ، وانظر أيضا / سنن النسائى بشرح السيوطى وحاشية الإمام السندى : للامام الحافظ عبد الرحمن احمد بن شعيب الخرسانى النسائى ، ت ٣٠٣ هـ ، جـ٧ ، صـ٢٤١ ، ٢٤٢ ، باب : أجتناب الشبهات فى الكسب ، دار الكتب العلمية / بيروت / لبنان.

(١) انظر القصة بتمامها فى : تاريخ الأمم والملوك ، للامام ابى جعفر محمد بن جرير الطبرى ، ت ٥١٠ هـ مجـ٢ ، صـ٤٩٢ : ٤٩٤ ، ط١٤٠٧هـ ، ١٩٨٧ م، دار الكتب العلمية / بيروت/ لبنان ، وأيضاً فى : أحكام القرآن: لابى بكر محمد بن عبد الله ، المعروف بإبن العربى ، ت ٥٤٣ هـ ، تحقيق على محمد البجاوى ، جـ٣ ، صـ ١٣٣٧ :١٣٤٠ ، طبعة عيسى البابى الحلبى وشركاه – القاهرة .

(٢) انظر القصة بتمامها فى : تاريخ الأمم والملوك ، للطبرى ، جـ٢ ، صـ٦١٠، ٦١١ ، مرجع سابق، وأنظر أيضا د/ أحمد الحصرى: الدولة وسياسة الحكم فى الفقه الإسلامى مجـ٢ ، صـ٣٣٤ ط١٩٨٨ م، مكتبة الكليات الأزهرية – القاهرة .

فهذان المثالان وغيرهما يوضحان أن العزل من الوظيفة كان جزاء لعدم المحافظة على كرامتها وذلك بإرتكاب العامل أمرا منهيا عنه .

المطلب الثالث

واجب طاعة الرؤساء فى القانون الإدارى والفقه الإسلامى

يعد واجب الطاعة أهم الواجبات الوظيفية على الإطلاق ، كما أنه خير ضمان لحسن سير العمل فى المرفق العام .

وسأتناول هذا المطلب على النحو الآتى :

أولاً : طاعة الرؤساء فى القانون الادارى :

توجد عدة تعريفات فقهية لواجب الطاعة فمنها ما يُعرف الطاعة بمعنى واسع بأنها (احترام النصوص الدستورية والتشريعية و اللائحية بوجه عام) ومنها ما يقصر معناها على مدلول خاص وهو الخضوع لأوامر الرؤساء وهو التعريف الشائع [1] .

وتعتبر طاعة الرؤساء العمود الفقرى فى كل نظام إدارى وإذا تسرب إلى هذا المبدأ أى خلل فلن يجدى فى إصلاح الإدارة أى علاج .[2]

والامتثال لأوامر الرؤساء واجب وظيفي ينبع من طبيعة الوظيفه العامة وضرورتها التى تفرض الخضوع لأحكام القانون ولأوامر الرؤساء ذلك أن الموظف العام لا يؤدى عمله وفقا للالتزام بطاعة القانون فحسب ، وإنما كذلك وفقا لأوامر الرؤساء ، لأن الالتزام بطاعة الرؤساء مستقل عن الالتزام بطاعة القانون ، فالقانون لا ينظم ولا يستطيع أن ينظم كل صور الحياة الإدارية وأنه يوجد دائماً مجال للسلطه التقديرية يتدخل فيه الرئيس .

---

(١) د/ عاصم عجليه : ، واجب الطاعة في الوظيفة العامة ، صـ١٦ ، مرجع سابق.

(٢) أ.د/ سليمان الطماوى : ، قضاء التأديب دراسة مقارنة ، صـ ١٦٤ مرجع سابق.

وواجب الطاعة وإن كان يقوم على الخضوع للأوامر الرئاسية وتنفيذها فإنه يقوم على احترام الرؤساء وتقديرهم بالقدر اللازم لضمان حسن سير العمل. [1]

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا ذلك فى أحد أحكامها إذ تقول: (تقتضى طاعة الرؤساء من العامل الى جانب تنفيذ ما يصدرونه اليه من أوامر وقرارات إحترامه لهم بالقدر الذى يجب أن يسود بين الرئيس والمرءوس فيستحق العامل الجزاء إذا ثبت أنه أخل بواجب ذلك الاحترام). [2]

وبصفة عامة يلتزم المرءوس بإحترام وتنفيذ كل توجيهات رئيسه وأوامره وقراراته ،إلا إذا كانت مخالفة للقوانين واللوائح أو كان يترتب على تنفيذها ارتكاب جريمة جنائية – وهذا ما سيتم تناوله تفصيلاً فيما بعد.

على أن من حق المرءوس مناقشة الرئيس وإبداء وجهة نظره بهدف تحقيق المصلحة العامة مع الالتزام بالاحترام الواجب للرئيس ، وذلك عند طاعة الأوامر التى تتفق مع أحكام القوانين واللوائح. [3]

والطاعة تحقق وحدة الجهاز الإدارى الذى يقوم على أساس التدرج الهرمى والذى يفترض فى قمته وجود رئيس واحد يصدر تصرفاته فى الإدارة عن فكر وعن فلسفة موحدة متناسقة ، يستلهمها الذين هم أدنى منه مرتبة بحيث تسوده روح واحدة تسرى من أعلى إلى اسفل .

---

(١) د/ فاروق عبد البر : دور مجلس الدولة في حماية حريات الموظف العام ، صـ ٧٤، ٧٥ ، مرجع سابق

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا فى ٥/٦/ ١٩٦٥ ، مجموعة المبادئ القانونية التي اقرتها المحكمة الادارية العليا لعشر سنوات ١٩٥٥ : ١٩٦٥ ، صـ ٢٠٤٨ ، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ١٩٦٦ .

(٣) د/ أنور أحمد رسلان : وسيط القانون الإدارى ، الجزء الثانى (الوظيفة العامة) صـ ٣٠٥ ، ٣٠٦ مرجع سابق .

وقد نص قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنه ١٩٧٨ في مادته ٨/٧٦ على أن يجب على العامل : (أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة وأمانة وذلك فى حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها ويتحمل كل رئيس مسئولية الأوامر التى تصدر منه كما يكون مسئولاً عن حسن سير العمل فى حدود اختصاصاته) .

ثانياً : طاعة الرؤساء فى الفقه الاسلامى :

إن واجب طاعة الرؤساء فى الإسلام يعد من الواجبات الأساسية التى حرص الاسلام أن يغرسها فى قلوب أتباعه من المؤمنين ، وتأكيداً لأهمية هذا الواجب جاء تقريره فى الأوامر القرآنية الموجهة إلى المسلمين فى قول الله تعالى : ﴿ يأيها الذين ءامنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرسول وأولى الأمر منكم ﴾ . الآية[١]

وواضح من النص القرآنى أن الله تعالى لم يقصر الطاعة عليه سبحانه وتعالى، وعلى رسوله الكريم – صلى الله عليه وسلم – بل أمر كذلك بطاعة أولى الأمر الذين يكون أمر المسلمين بأيديهم ويتصرفون فى شئونهم .

أما عن المقصود بأولى الأمر. فقد ذكر القرطبى عدة آراء فى ذلك:

(الأول) : أنه سبحانه وتعالى لما تقدم إلى الولاة فى الآية المتقدمه وبدأ بهم فأمرهم بأداء الأمانات وأن يحكموا بين الناس بالعدل، وتقدم فى هذه الآية إلى الرعية فأمر بطاعته جل وعز أولا، وهى امتثال أوامره واجتناب نواهيه ، ثم بطاعة رسوله ثانياً فيما أمر به ونهى عنه ، ثم بطاعة الأمراء ثالثاً – ويشير الامام القرطبى أن ذلك هو قول الجمهور وابن عباس وأبى هريرة وغيرهم .

(الثانى) : المراد بأولى الأمر : أهل القرآن والعلم ، وهذا قول جابر بن عبد الله ومجاهد ، وهو اختيار الامام مالك رحمه الله ، ونحوه قول الضحاك ، قال : يعنى الفقهاء والعلماء .

---

(١) سورة النساء : من الآية رقم ٥٩ .

(الثالث) : حكى عن عكرمة أنها إشارة إلى أبى بكر وعمر- رضى الله عنهما -خاصة

(الرابع) : حكى عن مجاهد أنهم أصحاب النبى - صلى الله عليه وسلم - خاصة .

(الخامس) : ذهب بن كيسان إلى القول بأن أولى الأمر هم أولوا العقل والرأى الذين يدبرون أمر الناس .

وذهب الإمام القرطبى إلى أن أصح هذه الآراء هو الرأى الأول والثانى .[١]

وذهب الامام ابن العربى فى أحكام القرآن ان هناك قولان فى المراد بأولى الامر :

(الاول) هم أصحاب السرايا وبذلك قال ميمون بن مهران وهو اختيار الأمام البخارى

(الثانى) هم العلماء و به قال جابر وأكثر التابعين واختاره الامام مالك رحمه الله.

ثم يقول ابن العربى ، والصحيح عندى أنهم الأمراء والعلماء جميعاً أما الأمراء ؛ فلأن أصل الامر منهم والحكم إليهم . وأما العلماء ؛ فلأن سؤالهم واجب متعين على الخلق ، وجوابهم لازم وامتثال فتواهم واجب ، [٢]

ومهما كان الخلاف فى تفسير أولى الامر ،بالقول بأنهم الأمراء أو العلماء أو الفقهاء أو أولوا العقل والرأى فإن المعنى المقصود هو أن نطيع أولى الأمر فينا ممن لهم سيطرة علينا من الولاة والأمراء كما قال الطبرى ؛ لصحة الأخبار

---

(١) الجامع لأحكام القرآن ، للإمام القرطبى ، جـ٥ ، صـ ١٥٩ ، ٢٦٠ مرجع سابق.

(٢) أحكام القرآن ، لابن العربى ، تحقيق محمد على البجاوى ،جـ١ ، صـ ٤٥١ ، ٤٥٢ مرجع سابق.

عن رسول الله – صلى الله عليه وسلم – بالأمر بطاعة الائمة والولاة فيما كانت طاعة وللمسلمين مصلحة.[1]

ويقول الإمام الألوسى فى روح المعانى (بعدما أمر الله سبحانه ولاة الأمور بأداء الأمانة والعدل فى الحكومة ، أمر الناس بإطاعتهم فى ضمن إطاعته عز وجل وإطاعة رسوله – صلى الله عليه وسلم – حيث قال عز من قائل : (أطيعوا الله) أى إلزموا طاعته فيما أمركم به ونهاكم عنه (وأطيعوا الرسول) المبعوث لتبليغ أحكامه إليكم فى كل ما يأمركم به وينهاكم عنه أيضا... وإن كانت طاعة الرسول مقترنة بطاعة الله تعالى إعتناءاً بشأنه عليه الصلاة والسلام وقطعا لتوهم أنه لايجب إمتثال ما ليس فى القرآن ، وإيذاناً بأن له – صلى الله عليه وسلم – إستقلالاً بالطاعة لم يثبت لغيره ، ومن ثم لم يعد فى قوله سبحانه (وأولى الأمر منكم) إيذاناً بأنه (لا إستقلال لهم فيها إستقلال الرسول صلى الله عليه وسلم) [2] .

أما عن سبب نزول الآية ، فقد ذكر الإمام الواحدى فى أسباب النزول أنها نزلت فى عبد الله بن حذافة بن قيس بن عدى بعثه رسول الله – صلى الله عليه وسلم – فى سرية [3] .

(رواه البخارى عن صدقة بن فضل ، ورواه مسلم عن زهير بن حرب كلاهما عن حجاج) .

---

(١) جامع البيان فى تفسير القرآن : لأبى جعفر محمد بن جرير الطبرى ، ت ٣١٠ هـ ، جـ٤ ، صـ٩٥ ، الطبعة الرابعة ١٤٠٠هـ / ١٩٨٠م ، دار المعرفة للطباعة والنشر / بيروت / لبنان .

(٢) روح المعانى : للعلامة أبى الفضل شهاب الدين السيد محمود الألوسى البغدادى ، ت ١٢٧٠هـ ، جـ ٥ ، صـ ٦٥ ، طبعة : ادارة الطباعة المنيرية بمصر ، دار إحياء التراث العربى ، بيروت – لبنان

(٣) انظر أسباب النزول للإمام أبى الحسن على بن أحمد بن محمد بن على الواحدى ، تحقيق أيمن صالح شعبان صـ ١٣١ ، ١٣٢ الطبعة الثالثة ١٤١٦ هـ ، ١٩٩٦ ، دار الحديث / القاهرة .

وقال الامام أحمد عن على قال : بعث رسول الله – صلى الله عليه وسلم سريه – واستعمل عليهم رجلاً من الأنصار ، فلما خرجوا وجد عليهم فى شيء . قال ، فقال لهم : اليس قد أمركم رسول الله – صلى الله عليه وسلم – أن تطيعونى ؟ فقالوا بلى . قال : فاجمعو لى حطباً ثم دعا بنار فأضرمها فيه ، ثم قال : عزمت عليكم لتد خلنها . قال ، فقال لهم شاب منهم : إنما فررتم إلى رسول الله – صلى الله عليه وسلم – من النار ، فلا تعجلوا حتى تلقوا رسول الله – صلى الله عليه وسلم – فإن أمركم أن تدخلوها فادخلوها قال : فرجعوا إلى رسول الله صلى الله عليه وسلم – فأخبروه . فقال لهم (لو دخلتموها ما خرجتم منها أبداً ، إنما الطاعة فى المعروف) .الحديث[1]

وقد أمر الرسول – صلى الله عليه وسلم – بطاعة الأئمة والولاة فيما كان طاعة لله ومصلحة للمسلمين. فعن أبى هريرة – رضى الله عنه – أن النبى –صلى الله عليه وسلم– قال ، سيليكم بعدى ولاة فيليكم البر ببره والفاجر بفجوره فاسمعوا لهم وأطيعوا فى كل ما وافق الحق ، وصلوا ورائهم ، فإن أحسنوا فلكم ولهم ، وإن أساءوا فلكم وعليهم ، . الحديث [2] وعن ابن عمر –رضى الله عنهما – عن النبى – صلى الله عليه وسلم– قال: (السمع والطاعة على المرء المسلم فيما أحب وكره ما لم يؤمر بمعصية ، فإذا أمر بمعصية فلا سمع ولا طاعة) . الحديث [3]

---

(١) انظر مسند الإمام أحمد بن حنبل ، وبهامشه منتخب كنز العمال ،للامام احمد بن محمد بن حنبل ، ت ٢٤١هـ ، الجزء الأول ، صـ ٩٤ ، دار الفكر العربى القاهرة.
وانظر أيضا : كنز العمال ، للبرهان فورى ، جـ ٥ ، صـ ٧٩١ رقم الحديث ١٤٣٩٨ ، مرجع سابق .

(٢) مجمع الزوائد ومنبع الفوائد : للهيثمى ، جـ٥ ، صـ ٢١٨ باب: لزوم الجماعة وطاعة الأئمة والنهى عن محاكمتهم ،مرجع سابق.

(٣) فتح البارى شرح صحيح البخارى ، لابن حجر العسقلانى ، مرجع سابق ، جـ ١٣ ، صـ ١٢١ ، ١٢٢ ، باب السمع والطاعة للإمام ما لم تكن معصية ، رقم الحديث ٧١٤٤ ، مرجع سابق.

وعن ابن عباس – رضى الله عنهما – قال. قال رسول الله – صلى الله عليه وسلم : (من رأى من أميره شيئا يكرهه فليصبر فإن ليس أحد يفارق الجماعة شبراً فيموت إلا مات ميتة جاهلية) . الحديث[1] .

وهذه الأحاديث السابقة وغيرها تدعو إلى السمع والطاعة فى جميع الأحوال وذلك من أجل اجتماع كلمة المسلمين لأن الخلاف يؤدى إلى فساد أحوالهم فى دينهم ودنياهم .

قال الماوردى : إذا قام الإمام بحقوق الأمة فقد أدى حق الله تعالى فيما لهم وعليهم ، ووجب عليهم حقان : الطاعة والنصرة ما لم يتغير حالة.[2]

وسيتم تناول ذلك تفصيلاً عند التعرض لحدود طاعة الامر الرئاسى.

على أن الطاعة التامة التى أرادها الاسلام لولاته وقواده ممن تحت أيديهم من العاملين لم يقصد من ورائها تجريدهم من حرية التفكير والتصرف فى مواجهة الأمور ، لاسيما إذا لم تكن لديهم أوامر أو توجيهات مسبقة [3].

ومن الادلة على ذلك ما روى أن عمر بن الخطاب – رضى الله عنه – ركب منبر رسول الله – صلى الله عليه وسلم – ثم قال : أيها الناس ما إكثاركم فى صداق النساء !! وقد كان رسول الله – صلى الله عليه وسلم – وأصحابه ، والصدقات فيما بينهم أربعمائة درهم فما دون ذلك ، ولو كان الاكثارفى ذلك تقوى عند الله أو كرامة لم تسبقوهم إليها .

وفى رواية أخرى عن عمر أيضاً أنه قال : ألا لا تغالوا فى صداق النساء ، فإنها لو كانت مكرمة فى الدنيا أو تقوى عند الله كان أولاكم بها النبى – صلى

---

(١) فتح البارى شرح صحيح البخارى ، جـ١٣ ، صـ ١٢١ رقم الحديث ٧١٤٣ ، مرجع سابق.

(٢) ، الأحكام السلطانية ، لأبى الحسن على بن حسن بن حبيب البصرى البغدادى الماوردى ، صـ ٥٣ ، دار الكتاب العربى / بيروت .

(٣) د/ سليمان الطماوى : عمر بن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة ، صـ٢٩٨ ، الطبعة الثانية ١٩٧٦ دار الفكر العربى ، القاهرة .

الله عليه وسلم – ما أصدق رسول الله – صلى الله عليه وسلم – إمرأة من نسائه ولا أصدقت امرأه من بناته أكثر من اثنتى عشرة أوقية . ولما نزل من على المنبر اعترضته امرأة من قريش فقالت: يا أمير المؤمنين . نهيت الناس أن يزيدوا فى مهر النساء على أربعمائة درهم ؟ قال نعم ، فقالت : أما سمعت ما أنزل الله فى القرآن ؟ قال : وأى ذلك ؟ فقالت :أما سمعت الله يقول: (وآتيتم إحداهن قنطاراً ...) الآية[1] قال: اللهم غفراً ، كل الناس أفقه من عمر. ثم رجع فركب المنبر فقال : أيها الناس إنى كنت نهيتكم أن تزيدوا النساء فى صدقاتهن على أربعمائة درهم ؟ فمن شاء أن يعطى من ماله ما أحب . قال ابو يعلى : وأظنه قال : فمن طابت نفسه فليفعل) الحديث[2] .

ويمكن القول عموما أن واجب الطاعة من الواجبات التى يجب على الموظف ، العامل ، الالتزام بها ومراعاتها – على أن ذلك إنما يكون لأحكام الشريعة عموماً شأنه شأن أى فرد مسلم ، وكذلك للأوامر التى توجه إليه من رؤسائه طالما كانت متفقه مع أحكام الشريعة الاسلامية .

ثالثاً : محل واجب الطاعة :

واجب الطاعة من أهم الواجبات الوظيفية التى يتحمل بها الموظف ، ومحل هذا الواجب هو الأوامر الرئاسية التى يصدرها الرؤساء ويخاطب بطاعتها المرءوسين .

وهذا هو موضوع هذا البحث

---

(١) سورة النساء من الآية رقم ٢٠ .

(٢) سنن ابن ماجة ، للحافظ أبى عبد الله محمد بن يزيد القزوينى ، ت ٢٧٥ هـ ، تحقيق / محمد فؤاد عبد الباقى ، الجزء الأول صـ ٦٠٧ ، باب : صداق النساء ، رقم الحديث ١٨٨٧ ، المكتبة العلمية / بيروت لبنان وانظر كذلك : صحيح الترمذى ، شرح الإمام ابن العربى المالكى ، جـ٥ ، صـ ٣٦ ، ٣٧ ، باب ما جاء فى مهور النساء ، وقال أبو عيسى : هذا حديث حسن صحيح ، مرجع سابق .



مدلول الأمر الرئاسى وصوره فى القانون الإدارى والفقه الإسلامى

ويحتوى على أربعة مباحث :

المبحث الاول : مدلول الأمر الرئاسى فى القانون الإدارى .

المبحث الثانى : الصور الهامة للأمر الرئاسى ومدى إلزاميتها .

المبحث الثالث : مدلول الأمر الرئاسى وصوره فى الفقه الإسلامى .

المبحث الرابع : موازنة بين القانون الإدارى والفقه الاسلامى .

المبحث الأول

مدلول الأمر الرئاسى فى القانون الإدارى

يمثل الأمر الرئاسى قوام واجب الطاعة وموضوعه، كما يكمن جوهر الوظيفة الإدارية فى عملية إصدار الأوامر الرئاسية ، فهى الوسيلة التى يوجه بها الرؤساء المرءوسين الذين يعملون معهم ، والتى تدار بها عجلة العمل فى الخلية الادارية .

لذلك سأتناول هذا المبحث فى مطلبين :

المطلب الأول : مدلول الامر الرئاسى .

المطلب الثانى : أطراف الرابطة الرئاسية فى الأمر الرئاسى .

المطلب الأول

مدلول الأمر الرئاسى

يعرف الأمر الرئاسى بأنه هو الأمر الذى يحمل خلاصة فكر الرئيس إلى المرءوس ، وعلى قدر أهمية هذا الأمر تتحدد مسئولية كل منهما : الرئيس عن الأمر والمرءوس عن التنفيذ .

والأمر الرئاسى هو موضوع الطاعة التى يجب على المرءوس الذى لا يخضع فى الواقع لرئيسه وإنما يلتزم بطاعة أمره [1] .

ويتمتع الرئيس الادارى بالسلطة فى أن يصدر الأوامر الملزمة لمرءوسيه بهدف تعريفهم بما يجب عليهم فعله أو الامتناع عنه ، وذلك من أجل الحفاظ على دوام سير العمل فى المرفق العام بإنتظام واطراد ، ويكون لهذ الرئيس ومن يخلفه الحق فى إلغاء هذه الأوامر عند اللزوم .

---

(١) د/ محمد عبد الحميد أبو زيد : مبدأ المشروعية وضمان تطبيقه ، دراسة مقارنه ، صـ ١٩٦، طـ ٢٠٠٢ بدون ناشر .

والقيام بأعمال الادارة من جانب المرءوسين غالباً ما يستلزم تنويراً أو توجيها من قبل الرئيس الاداری كما يستلزم تنبيههم إلى وجود نصوص تشريعيه أو لائحية أو قرارات إدارية ، أو إمدادهم بشرح لهذه النصوص وتعريفهم بما يجب عليهم اتخاذه من تصرفات [1] .

والأمر الرئاسى وسيلة تستخدمها الدولة عن طريق الإدارات المختلفة تمكنها من أداء مهامها ، والقيام بالأنشطة الموكولة إليها؛ ذلك أن الادارة تمارس نشاطها بواسطة وسائل ثلاث ، تتمثل الوسيلة الأولى فى العاملين أو الموظفين العموميين وهذه وسيلة بشرية أما الوسيلة الثانية فهى وسيلة مادية تتمثل فى الأموال والممتلكات العامة ، وآخر هذه الوسائل وأهمها وهى التصرفات القانونية التى تبرمها الإدارة إما بين طرفين كالعقود الإدارية ، وإما من طرف واحد كالقرارات الإدارية أو الأوامر الرئاسية [2] وعلى ذلك أيضاً لا يخرج الأمر الرئاسى عن كونه قراراً إدارياً .

وقد استقر القضاء الإدارى فى مصر على تعريف القرار الإدارى بأنه (إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة ، بقصد إحداث أثر قانونى ، وكان الباعث عليه مصلحة عامة)[3] .

ويعتبر علماء الإدارة العامه أن جوهر الوظيفة الإدارية يكمن فى عملية اتخاذ القرارات الإدارية لأنها تكشف عن كفاءة كل من الرؤساء والمرؤسين ، الرؤساء فى حكمتهم فى التصرف ، والمرءوسين فى مدى ثقتهم فى الرؤساء واستعدادهم لطاعة أوامرهم .

هذا وتمر عملية إصدار الأوامر الرئاسية من الناحية النظرية إلى مرحلتين : الأولى مرحله صنع القرار أو الأمر الرئاسى ، والثانية مرحلة إصداره .

---

(١) د/ بكر القبانى : الرقابة الإدارية ، ، صـ٥٧ ط ١٩٨٥ ، دار النهضة العربية / القاهرة.

(٢) د/ محمد محمود الشحات : الإطار القانونى لإطاعة أمر الرئيس فى الوظيفة العامة ، صـ٢١٦ . رسالة دكتوراه ، مقدمة لكلية الدارسات العليا أكاديمية الشرطية ١٩٩٥ .

(٣) انظر فى تفصيل عناصر القرار الإدارى : د/ سليمان طماوى ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، صـ١٧٥ : ١٩٥ الطبعة الرابعة ١٩٧٦ ، دار الفكر العربى – القاهرة .

أما مرحلة صنع القرار وتشمل مرحلتي التخيل والتفكير حيث يكون الأمر الرئاسي في وجدان الرئيس ومخيلته ، ولم يولد بعد في العالم الخارجي المحسوس ، ولا شك أن الأمر الرئاسي في هذه الحاله يكون منعدماً من الناحية المادية ، ويخرج من المفهوم القانوني للأمر.

وغني عن البيان أن علاقة الطاعة لا تثبت في هذه المرحلة ، وبالنسبة إلى المرحلة الثانية وهي مرحلة إصدار الأمر ويكون الأمر الرئاسي هنا قد تجاوز مرحلتي التخيل والتفكير ، وصدر بالفعل ، وأضحى منعقداً في الواقع المادي الملموس ، ولا شك أن علاقة الطاعة تثبت في هذه المرحلة.

ويخرج عن المفهوم القانوني للأمر الرئاسي أيضاً حالة الانعدام القانوني للأمر الرئاسي ، ويكون هنا الأمر صدر بالفعل لكنه كان مشوباً بمخالفات قانونية جسمية وصارخة لمبدأ المشروعية ، ويتعذر القول مع وجود هذه المخالفات أن نعتبره تطبيقاً لقانون أو لائحة ، أو أن نعتبره مظهراً لممارسة اختصاص تملكة الجهة الإدارية أي أن الإدارة تتعدى بهذا الأمر كل القواعد القانونية بالدولة [1] .

وهذا الأمر في هذه الحالة يعتبر من قبيل الأوامر المعدومة ولا تنعقد به علاقة الطاعة الرئاسية بل إن تنفيذه يمثل اعتداءاً مادياً يجوز للغير مقاومته.

وحالات الإنعدام القانوني متعدده منها حالة إغتصاب السلطة كأن يصدر الأمر من سلطه غيرمختصة كما يعتبر الأمر منعدماً انعداماً قانونياً إذا كان ماساً بالحقوق والحريات الاساسية للأفراد [2] .

---

(١) د/ محمد محمد الشحات ، الإطار القانوني لا طاعة أمر الرئيس في الوظيفة العامة ، صـ ٢٢١ ، ٢٢٢ مرجع سابق .

(٢) يراجع في تفصيل حالات الانعدام للقرار الإداري : د/ رمزي الشاعر : تدرج البطلان في القرارات الإدارية ، صـ ٢٣٧ : ٢٧٠ ط ثالثة ، ١٩٨٨ ، مطبعة عين شمس .

وعلى ذلك يمكن القول أن مفهوم الأمر الرئاسي يكون قاصراً على تلك الاوامر الرئاسية خارج دائرة الانعدام المادى والقانونى .

ومن جهة أخرى يجب عدم الخلط بين وجود الأمر الرئاسى بالمفهوم السابق بيانه وبين مشروعيته .

ويكفى هذا القدر من دراسة المدلول القانونى للأمر الرئاسى ، كى أتناول أطراف الرابطة الرئاسية .

المطلب الثانى

أطراف الرابطة الرئاسية فى الامر الرئاسى

الرابطة الرئاسية فى الوظيفة العامة والتى ينبثق عنها واجب طاعة المرءوس لأوامر رئيسه تقوم على وجود شخصين :

الرئيس الذى له سلطة الأمر والنهى ،والمرءوس الذى يتحمل بواجب الطاعة لما يأمره به الرئيس من أوامر وتعليمات .

وقد خلت نصوص القوانين التى تنظم شئون الموظفين فى مصر من إيراد تعريف للرئيس إدارياً كان أو فنياً وهى سياسة محمودة لتنوع وظائف الرؤساء وتعدد مسمياتها وتباين الاختصاصات المخولة لهم .

ومن هنا اختلفت المسميات التى تطلق على الرئيس الإدارى ، فمنها أنه رئيس مجلس إدارة ، ومدير عام ، ورئيس إدارة ، ورئيس أقسام أو قسم ومساعد رئيس قسم ، وذلك بحسب النظام القانونى المعمول به فى كل دولة[1] .

ويعرف بعض علماء الادارة العامة الرئيس بأنه : (كل شخص يعمل فى وحدة من وحدات الإدارة – مركزية أو لا مركزية – ويقوم بتوجيه ورقابة

---

(١) ا د/ محمد أحمد الطيب هيكل : السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان ، صـ ٦٠ ، ٦١ ، رسالة دكتوراه مقدمة لجامعه عين شمس ١٩٨٣ .

غيره من الأعضاء العاملين بالوحدة والأقل منه درجة؛ لما له من سلطة رئاسية تقررها القوانين و اللوائح).[1]

كما عرفه البعض بأنه (كل شخص يشرف إدارياً على مجموعة معينة من الأفراد فى مجال الوظيفة العامة لتحقيق هدف معين ، ويستخدم فى ذلك الأسلوب الانسانى أو السلطة الرسمية عند الإقتضاء أو الضرورة فى حدود القانون) [2].

ويساعد الرئيس الإدارى فى القيام بمهامه بعض المعاونين أو المساعدين له وتتحدد اختصاصاتهم حسب الأداة القانونية المنظمة للعمل ، وحسب العلاقة القائمة بينهم وبين الرئيس الإدارى المشرف عليهم .

هذا ويعتبر الوزير هو رأس الهرم الإدارى فهو الرئيس الإدارى الأعلى ويلى الوزير فى التدرج الرئاسى ، قطاع كبار الموظفين من وكلاء الوزارات والمديرين ورؤساء المصالح والإدارات والهيئات العامة ثم تتوزع الوظيفة الرئاسية بعد ذلك حتى نصل إلى قاعدة التدرج الوظيفى : طائفة المنفذين فى مختلف الوظائف الإدارية والفنية. [3]

أما بالنسبة للمرءوس فإن هناك ندرة بالنسبة لتعريفه ، وقد عرفه البعض بأنه : (كل موظف عام يخضع إدارياً أو فنياً لسلطة رئاسية أعلى) [4]

ويعد هذا التعريف أكثر دقة وتحديداً لمفهوم المرءوس فى الوظيفة العامة وبناء على هذا التعريف فإن الأفراد العادين لا ينطبق عليهم هذا الوصف وذلك لانتفاء فكرة الخضوع بينهم وبين الرؤساء .

---

(١) د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا :أصول الإدارة العامة ، صـ ١٧ طـ ١٩٨٥ ، بدون ناشر.

(٢) د/ محمد أحمد الطيب هيكل: السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان ، صـ ٦٢ مرجع سابق.

(٣) د/ محمد أحمد الطيب هيكل: السلطة الرئاسية بين الفاعلين والضمان ، ، صـ ٦٣ ، ٦٤، مرجع سابق.

(٤) د/ عاصم عجيلة : واجب الطاعة ، صـ٨٧، مرجع سابق.

ويلاحظ على التعريف السابق للمرءوس أنه يقوم على عنصرين ، هما فكرة الموظف العام وفكرة الخضوع أو التبعية الرئاسية .

(أ) فكرة الموظف العام :

والملاحظ بالنسبة لهذه الفكرة أن التشريع المصرى لم يتضمن نصاً محدداً لمفهوم الموظف العام – أما عن فقه القانون الادارى فهناك تعريفات متعدده مختلفة كما أن هناك تعريفات أخرى للموظف من جانب القضاء .

وقد سبق أن تناولت تعريف الموظف العام فى الفصل التمهيدى .

ويمكن القول أن قضاء المحكمه الإدارية العليا قد استقر على أنه يقصد بالموظف العام (ذلك الشخص الذى يعين بصفة مستمرة غير عارضة ، للمساهمة بعمل دائم فى خدمة مرفق عام تديره الدولة بالطريق المباشر)[1]

هذا ويكيف الفقه الإدارى بصفة عامة العلاقة بين الموظف والإدارة على أنها علاقة تنظيمية ، وليست علاقة تعاقدية فأحكام الوظيفة العامة بكل ما تتضمنه من حقوق وواجبات ، إنما تستمد من أحكام القوانين واللوائح المنظمة للوظيفة العامة . وقرار التعيين لا يخلق الوظيفة وإنما يعنى إلتحاق الشخص بهذه الوظيفة ، حيث يمارس اختصاصاتها ومسئولياتها التى تكون القوانين واللوائح قد حددتها من قبل. [2]

وكذلك أيضا يتفق كل من القضاء العادى والإدارى على أن علاقة الموظف بالدولة أو الإدارة هى علاقة تنظيمية أو لائحية [3] .

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى ٥ مايو١٩٦٢ ، مجموعة المبادئ القانونية التى أقرتها المحكمة الإدارية العليا السنة السابعة ، صـ ٧٩٣ ، ٧٩٤ مطابع مؤسسة أخبار اليوم.

(٢) د/ أنور رسلان : وسيط القانون الإدارى ، الكتاب الثانى ، الوظيفة العامة ، صـ ٩٧ مرجع سابق .

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا فى ١مايو ١٩٦٥ فى القضية رقم ١٧٤٩ ، مجموعة المبادئ القانونية التى أقرتها المحكمة الإدارية العليا فى عشر سنوات ١٩٥٥ : ١٩٦٥ م ، السنة ٧ق ، صـ١٠ ، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية .

(ب) فكرة الخضوع الاداري أو التبعية الرئاسية :

إن الهيكل التنظيمي للمرافق العامة وكذلك المنظمات العامة يجب أن يصب في قالب هرمي تدرجي توزع فيه السلطة والمسئولية على درجات متعددة ونطلق على هذه الفكرة في نطاق القانون الإداري تسمية « السلم الإداري » .

ويترتب على ذلك أن يكون للرئيس الاداري أن يصدر الأوامر لمرؤسيه المباشرين ويقوم هؤلاء بإصدار الأوامر اللازمة لتنفيذ التعليمات السابقة إلى مرءوسيهم التالين لهم في المرتبه وهكذا (١) .

وعلى ذلك يمكن القول أن كل رئيس هو مرءوس لرئيس آخر يعلوه في المرتبة حتى نصل إلى الوزير باعتباره الرئيس الإداري الأعلى في وزارته ، ويعد التدرج الاداري عاملاً جوهرياً لفاعلية التنظيم الإداري في تحقيق أهدافه. (٢)

والواقع أن التدرج الاداري يحقق فوائد متعددة حيث يسهل القيام بوظائف التنظيم ويمنع تركيز السلطة ويحول دون تراكم الاختصاصات كما يؤدي إلى سهولة الاتصال بين مختلف مستويات الادارة ، فضلاً عن ضمان هيمنة القيادة الادارية على أقسام وفروع التنظيم الاداري ، وربما يعاب على نظام التدرج أنه قد يعطل عملية اتخاذ القرارات باستلزام الصعود إلى المستوى المختص بإصدارها ، ولكن يمكن علاج ذلك بعدم استلزام الصعود للمستويات الادارية العليا إلا في القرارات الكبرى. (٣)

---

(١) د/ محمد أحمد الطيب: السلطة الرئاسية بين الفاعلين والضمان ، هيكل ، صـ ٦٦، ٦٧ ، مرجع سابق.

(٢) د/ محمد باهي أبو يونس: الاختبار على أساس الصلاحية للوظيفية العامة ، صـ ٢٩٢ ، مرجع سابق.

(٣) يراجع في تفصيل ذلك : د/ أنور رسلان : وسيط القانون الإداري ، الجزء الأول التنظيم الإداري – النشاط الإداري، صـ١٤٨ : ١٥٢ طـ ١٩٩٨ ، دار النهضة العربية . القاهرة .

المبحث الثانى

الصور الهامة للأمر الرئاسى

تتشكل وتتنوع الأوامر الرئاسية إلى صور متعددة، وتحمل كل منها اصطلاحاً خاصاً بالنظر إلى دورها فى تصريف الأعمال الإدارية .

ومن أشهر الصور الشائعة للأوامر الرئاسية : التعليمات ،و المنشورات ومذكرات الخدمة ، والأعمال ذات النماذج .

وهذا ما سوف أتناوله فيما يلى :

أولاً : التعليمات أو الأوامر الإدارية أو المصلحية أو المكتبية :

ويقصد بها تلك الأوامر الرئاسية التى يوجهها الرئيس الإدارى إلى مرءوس بعينه أو إلى طائفة من المرءوسين ، فيما يتعلق بتفسير أو تطبيق اللوائح والقوانين . (١)

وتحمل هذه التعليمات غالبا طابع الإلزام فى تبصير المرءوسين لمباشرة المهام الموكولة إليهم فى صورة مثالية . كما تستند على واجب الطاعة وذلك لإنفاذها من جانب المرءوسين وتسمى بالتعليمات الآمره .

وتوجد تعليمات قاصره على تفسير أمر معين وتسمى (بالتعليمات الشارحة) حيث يقوم الرئيس الادارى من خلالها بإيضاح مسألة غامضة.

وأحياناً يكتفى الرئيس الإدارى بإصدار تعليمات متضمنه إبداء الرأى لمرءوسيه بهدف النصح والإرشاد ويطلق على هذه التعليمات (التعليمات الناصحة) ؛ كما قد يصدر الرئيس الإدارى تعليمات متضمنة تنفيذ أمر سبق أن

---

(١) د/ فؤاد العطار : القانون الإدارى ، ص١٠٧ ، الطبعة الثالثة ، سنة ١٩٧٦ ، دار النهضة العربية بالقاهرة ، وأيضا د/ وهيب عياد سلامة : التدابير الداخلية ، ص٢٣ ، منشأة المعارف الإسكندرية ١٩٨٣م.

أصدرة بهدف توكيده وتقريره ، ويطلق على التعليمات في هذه الحالة (التعليمات المقررة)[1] .

هذا وتصدر التعليمات الإدارية غالباً في صورة شفوية ، والتعليمات الشفوية غالباً ما تكون بالنسبة لكبار الموظفين أو بالنسبة للظروف العاجلة التى تستدعى تدخل الادارة على نحو أسرع ولا يكون هناك وقت لإعداد تعليمات مكتوبة كما لو صدرت أوامر شفوية من مهندس بمرفق المياه وإلى مرءوسيه بالتوجيه على نحو السرعة لإصلاح أعطال طارئة .[2]

والتعليمات الإدارية لها السمة الإجبارية حيال الموظفين بمعنى أنهم ملزمون بها وبالامتثال بما ورد بها من توجيهات لضبط تفسير القانون الذى اشتملت عليه ، وهذه السمة الإجبارية مشتقة من واجب الطاعة الرئاسية الواقع على الموظف حيال رئيسه ، ويضمن هذه الصفة الآمرة للتعليمات تلك السلطة التأديبية الممنوحة للرؤساء والتى تخول لهم توقيع الجزاء التأديبى على من يخل بواجب طاعة هذه التعليمات ، وعلى العكس من ذلك فليس للتعليمات أية قوه إلزامية تجاه أفراد الجمهور الذين لا توجد رابطة بينهم وبين الادارة تجعلهم تابعين لها ، فتلزمهم بطاعتها على غرار تلك التى تربط الموظفين برؤسائهم .

وإذا كانت هذه التعليمات لا تخاطب أفراد الجمهور كمبدأ عام؛ لانعدام الصلة الرئاسية بينهم وبين الادارة ، فإنها من الناحية الواقعية قد تؤثر فى الأفراد ، ومثال ذلك أن تصدر تعليمات بتفتيش حقائب المترددين على المرفق من الجمهور ، فمثل هذه التعليمات ولو أنها صادرة وموجهة إلى بعض الموظفين لتنفيذها إلا أنها تخاطب الأفراد فى المقام الأول لأنها تتصل بهم

---

(١) د/ محمد محمود الشحات : الإطار القانونى لإطاعة أمر الرئيس فى الوظيفة العامة ، صـ٢٢٦ ، مرجع سابق .

(٢) د/ عاصم عجيلة : واجب الطاعة في الوظيفة العامة ، صـ١١٢ ، مرجع سابق .

وتؤثر فى حقوقهم ، مما يجعل التعليمات فى هذه الحالة تتجاوز النطاق الداخلى للمرافق العامة .[1]

وأؤيد وجهة النظر هذه ، لأن قواعد القانون الادارى أصبحت الآن من الإتساع بحيث تمتد آثارها إلى الأفراد وإن كانت هذه القواعد لا يلتزم بها إلا الموظفين فقط دون باقى أفراد الجمهور .

ونطاق مبدأ الصفة الآمرة للتعليمات إنما يتحدد بالأمور والمهام التى تتعلق بالتنظيم الداخلى للإدارة فإذا تجاوزت التعليمات هذا النطاق فإن المرءوس يكون فى حل من الطاعة كمبدأ عام [2]

وقد نفت محكمه القضاء الإدارى بادئ الأمر عن التعليمات صلاحيتها كمصدر التزام رياسى على عاتق المرءوسين فلم ترتب على مخالفتها أية عقوبة تأديبية ، فلم تعتبر التعليمات التى يصدرها المدير العام لمصلحة المساحة قرارات إدارية ملزمة .... ولا يقع على عاتق مصدرها أو مرءوسيه واجب احترامها فإذا خالفها أحد هؤلاء المرءوسين فلا تثريب عليه طالما أنه لم يخالف القانون نصاً وروحاً ، ولذلك حكمت بإلغاء قرار فصل الموظف الذى خالف التعليمات المذكورة .

إلا أن المحكمة الإدارية العليا ألغت الحكم السابق لمحكمه القضاء الإدارى وانتهت فى حكمها الصادر فى ١٩٥٥/١١/٥ إلى أن (التعليمات الرئاسية تعتبر بمثابة اللائحة أو القاعدة القانونية الواجبة الاتباع بحيث يخضع لها لا المرءوسون وحدهم بل الرئيس الذى أصدرها إذ يلتزم بمراعاتها فيما يصدره من قرارات فردية) .[3]

---

(١) د/ عاصم عجيلة، واجب الطاعة ، صـ١٠١ ، مرجع سابق .

(٢) د/ عاصم عجيلة : واجب الطاعة ، صـ١٤ ، ١٢٤ ، مرجع سابق.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا فى ٥ نوفمبر١٩٥٥ ، مجموعة المبادئ القانونية التى أقرتها المحكمة الإدارية العليا ، السنة الأولى ، صـ٤١ ، مطبعة مخيمر بالقاهرة .

ويستفاد من ذلك الحكم أن المحكمة الإدارية العليا قد اعتبرت التعليمات الإدارية مصدراً من مصادر المشروعية إذ اعتبرتها من قبيل اللوائح (القرارات التنظيمية العامة).[1]

وهى بهذه المثابة قاعدة القانون الواجبة الاتباع مادامت لم تلغى أو تعدل بالأداة نفسها أى (بلائحة) .

ولا يسوغ والحال هذه مخالفة التعليمات الإدارية بقرارات فردية فإذا التفتت الجهة الإدارية الصادر منها التعليمات عن مراعاة ما اشتملت عليه فيما يصدر عنها من قرارات فردية كان هناك انتهاك لمبدأ المشروعية ومخالفة للقانون ووجب على القاضى الإدارى أن يلغى القرار الفردى غير المشروع إذا ما تداعى إليه صاحب الشأن الذى مسه القرار الأخير.[2]

ثانياً : المنشورات أو الكتب الدورية أو النشرات المصلحية:

وهى عبارة عن أوامر مكتوبة تتصف بالعمومية والتجريد تعطى من رؤساء المرافق إلى المرءوسين الخاضعين لسلطتهم بصفة دورية ، فيما يتعلق بتفسير وتطبيق القوانين واللوائح. [3]

وقد تصدر المنشورات كماهو الشأن فى التعليمات الإدارية لمجرد تفسير نص قانونى معين وتسمى هنا ، بالمنشورات المفسرة ، حيث يقتصر دورها

---

(١) اللوائح أو القرارات التنظيمية : قواعد عامة مجردة تختص السلطة التنفيذية بإصدارها طبقاً لأحكام الدستور وتنطبق على أشخاص معينين بأوصافهم لا بذواتهم ، وتلتزم الإدارة باحترام ما تتضمنه اللوائح من قواعد قانونية رغم أنها التى وضعت تلك القواعد ، وإذا أرادت أن تعدل فى تلك اللوائح أو تلغيها أو تستبدل بها غيرها فإن ذلك يكون لاعتبارات الصالح العام وبلائحة مماثلة .

د/ محمد عبد الحميد أبو زيد : المرجع فى القانون الإدارى ، صـ ٣٤٢ وما بعدها ، طـ١٩٩٩ ، دار النهضة العربية -القاهرة.

(٢) د/ وهيب عياد سلامة : التدابير الداخلية ، صـ ٩٥ ، مرجع سابق.

(٣) د/ محمد أحمد الطيب هيكل : السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان ، صـ ٢٣٤ ، مرجع سابق.

على تفسير القانون أو اللائحة فقط وهذا النوع غير ملزم لأفراد الجمهور ، لأنهم لا يلتزمون إلا بالقانون في ذاته وتفسير المحاكم له ، فهو لا يلزم سوى الموظفين وحدهم بناء على واجب الطاعة .

وقد يوجد من المنشورات ما يتعدى مجرد تفسير القانون أو اللائحة حين تهدف إلى إضافة شيء ما إلى القانون أو بصورة أكثر شمولاً- إلى النظام القانوني وتسمى بـ ، المنشورات اللائحية ، وهذه المنشورات تفرض واجبات جديدة على الأفراد أو على النقيض تمنحهم ضمانات جديدة .[1]

هذا وتتفق التعليمات الادارية والمنشورات في أنها أوامر صادرة من الرؤساء إلى المرؤسين، غير أن التعليمات الادارية توجه بصفة فردية إلى موظف معين بذاته ، أما المنشورات فهي توجه إلى مرؤسين أو إلى طائفة منهم (أي توجه بصفة جماعية) . [2] ويفترق هذا النوع من الأوامر عن التعليمات في عدة أمور نجملها في الآتي :

(أ) المنشورات لا تكون إلا أوامر خطية أي مكتوبة ، بينما التعليمات قد تكون مكتوبة أو شفوية .

(ب) يغلب على المنشورات طابع العمومية ، ولما كان عمل الموظف يتحدد دائما بالتعليمات الداخلية فإن إحتياج الموظف لتفسير كل جديد في مجال القوانين الصادرة أو اللوائح أشد ، لهذا تتسم المنشورات بأنواعها بالدورية .أما التعليمات فلا تتسم بالعمومية لكونها توجه مباشرة من الرئيس المباشر إلى المرؤسين ، ولذلك فهي لا تتسم بالعمومية ولا الدورية لكونها متغيرة طبقا لظروف العمل وأحواله .

---

(١) د/ وهيب عياد سلامة : التدابير الداخلية ، صـ ٢٥ ، مرجع سابق . وأيضاً د/ محمد أحمد الطيب هيكل : السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان ،صـ٢٣٦ ، مرجع سابق .

(٢) د/ وهيب عياد سلامة ، التدابير الدخلية ، صـ ٢٣ ،هامش ٣٦ ، مرجع سابق .

(جـ) المنشورات لا تحمل طابع الالزام دائماً ، فهى تترك للمرءوسين حظا من التقدير ويكون دورها حينئذ هو مجرد الارشاد والتوجية ، أما التعليمات فهى دائماً ذات طابع قهرى ملزم [1] .

ويتبين من ذلك أن المنشورات ليست مصدرا من مصادر المشروعية ، فهى لا تنشيء قواعد عامة تسرى فى مواجهة أفراد الجمهور ، ولكنها إلتزام رياسى داخل الادارة ، وبالتالى تعد نموذجا للتدابير الداخلية.

وقد تبنى القضاء الإدارى المصرى الاتجاه إلى نفى الطابع الملزم عن المنشورات الصادرة من الجهات الرئاسية إلى الجهات الأدنى مرتبة مما يستتبع بالضرورة استبعادها من مصادر المشروعية .

من ذلك حكم محكمه القضاء الإدارى فى ٢٦ فبراير ١٩٧٠ حيث قالت المحكمة (... لا احتجاج بما قالت به جهة الإدارة من أن مجلس الوزراء أصدر توجيهات فى إبريل ١٩٦٦ تقرر عدم جواز الترقية إلى الدرجات الثانية أو ما يعادلها وما فوقها إلا إذا كان المرشح قد أمضى فى مجموع الدرجات ابتداءاً من السابعة أو ما يعادلها عدداً من السنوات لا يقل عن ١٤ سنة ؛ ذلك أن التوجيهات لا يسوغ ان تقف عقبة فى سبيل صاحب الشأن إذا ما توافرت فى حقه كافة الشروط التى يتطلبها القانون) . [2]

كما أفصحت المحكمة الإدارية العليا عن اعتناق الاتجاه ذاته بحكمها الصادر بجلسة ٢٤ فبراير ١٩٧٤ الذى جاء فيه (لا وجه لما تستند إليه الجهة الإدارية الطاعنة من تبريرها لعدم ترقية المدعى بأن توجيهات رئيس الوزراء

---

(١) د/ محمد عبد الله نصار ، تدابير الادارة الداخلية ، دراسة مقارنه بصـ ٣٠٧ ، رسالة دكتوراه مقدمة إلى جامعة عين شمس ١٩٨٧ .

(٢) حكم محكمه القضاء الإدارى فى ٢٦ فبراير ١٩٧٠ ، مجموعة المبادئ القانونية التى محكمة القضاء الإدارى ، القضية رقم ١٠٨٧ لسنة ٢١ق ، السنة ٢٤ قاعدة رقم ١٧١ صـ٢٣٧ ، الشركة المصرية للطباعة والنشر ١٩٧١م .

المشار إليها كانت تحول دون ذلك ؛لأنها توجب إجراء الترقيات مرة واحدة فى شهر ديسمبر من كل عام ، لأنه فضلاً عن أن هذه التوجيهات قد نصت على نفاذ هذا الشرط اعتباراً من أول يوليو ١٩٦٦ أى فى تاريخ لا حق لإجراء الترقية المطعون فيها فإن هذه التوجيهات بما تضعه من شروط بالإضافة إلى تلك المقررة بنصوص صريحة لا تعدو مجرد توجيهات إدارية لا ترقى إلى مرتبة القانون ولا تشكل قيداً على حق الإدارة فى إجراء الترقيات ما دامت مطابقة للقانون .[1]

والمنشورات قد تأخذ أسماء أخرى فى الحياه العملية للإدارة ، مثل الأوامر اليومية والنصائح والتوجيهات أ. القواعد القانونية .

ومن الصور التى تندرج تحت عنوان التوجيهات : الرأى والنصيحة الاستشارية ، ويعهد عادة إلى هيئات متخصصة بتقديم الرأى الرشيد إلى الجهات الإدارية فى الأمور التى ترى فيها الاسترشاد برأى تلك الهيئات .

والسؤال الذى يطرح نفسه هو مدى التزام الجهات المرءوسة بما تشير إليه الهيئة الاستشارية ؟

والجواب عن هذا السؤال أن جهة الإدارة تتقيد بالمشورة فى حالة وجود نص يلزم الإدارة باتباع المشورة ، وعلى الهيئة المستشيرة أن ترجىء إصدار قرارها حتى تحاط علماً برأى الهيئة الاستشارية – وذلك فى حالة ما إذا أوجب القانون الاستشارة سلفاً قبل اتخاذ القرار .

أما فى حالة عدم وجود نص يلزم الإدارة باتباع المشورة فإن الإدارة غير ملزمة بمضمون المشورة .

وقد قضت الحكمة الإدارية فى هذا الصدد بأن (كادر العمال نص على

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى ٢٤ فبراير ١٩٧٤ مجموعة الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا ، لسنة ١٩ ، صـ١٨٣ ، مطابع مؤسسة أخبار اليوم .

أنه لا يجوز فصل العامل من الخدمة بسبب تأديبى إلا بموافقة وكيل الوزارة بعد أخذ رأى اللجنة الفنية التى يصدر بتشكيلها قرار من الوزير المختص) [1].

ويبدو من الحكم السابق أن اللجنة الفنية ليست إلا مجرد لجنة فنية استشارية ذات رأى غير ملزم لوكيل وزارة ، وما استلزمه المشرع من ضرورة استطلاع رأيها مقدماً ما هو إلا إجراء شكل تمهيدى ، دون أن يتقيد وكيل الوزارة فى إصدار قراره برأى اللجنة .

وعلى ذلك يمكن القول أن مجلس الدولة المصرى قد ذهب إلى أن الإدارة غير ملزمة بما انتهت إلية المشورة حتى ولو وجد نص يلزم جهة الإدارة بأخذ رأى اللجنة الاستشارية والالتزام به .

ومن الجدير بالذكر أن المنشورات طالما انتهى الرأى فيها أنها غير ملزمة فتعتبر من قبيل التدابير الداخلية للمرفق .[2]

ولذلك يكون من حق جهة الإدارة أن تدخل من التعديلات ما تراه ضرورياً لمواكبة تطور الأفكار والاتجاهات السائدة فى الدولة ، فتصدر

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى ١٥ ديسمبر١٩٦٣ مجموعة المبادئ التى أقرتها المحكمة الإدارية العليا ، السنة الثالثة ، الجزء الأول ، صـ٣٦٨ وما بعدها – الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ١٩٦٤ .
ويراجع فى مدى تقيد جهة الإدارة بالمشورة : د/ خالد عباس مسلم : المشورة الإدارية ، صـ٩٧:٩١ طـ١ ٢٠٠١ ، نشر مكتبة الثقافة الدينية بالقاهرة .

(٢) يعرف أستاذنا الدكتور / زكى محمد النجار ، التدابير الداخليه بأنها : تلك التى تقوم بها جهة الإدارة بقصد تنظيم المصالح العامة .
أ . د / زكى محمد النجار : الوجيز فى تأديب العاملين بالحكومة والقطاع العام ،صـ١٦٩ ، الطبعة الثانية ١٩٨٦ ، الهيئة المصرية العامة للكتاب .
ويعرفها الدكتور/ محمد عبد الله نصار بأنها : تصرفات أو قرارات إدارية تمس الحياة الداخلية للمرفق وغير قابلة لإحداث آثار قانونية (مباشرة أو حالة) خارج نطاق الإدارة ، وتتخذها الإدارة بناء على سلطتها التقديرية بقصد تنظيم المرفق تنظيماً داخلياً لضمان حسن سير العمل به .
د/ محمد عبد الله نصار : تدابير الادارة الداخلية صـ ٥٢ ، مرجع سابق .

التشريعات الجديدة التى ترى نفعها فى المجال الداخلى ولو خالفت فى ذلك نصوصاً تشريعية سبق أن وضعتها .

وهذا المبدأ يجب تبريره فى أن الأصل فى الإجراءات الداخلية أنها لا تصل إلى علم الأفراد وبالتالى لا تؤثر فى مراكزهم القانونية ، ومن ثم وجب أن تعطى الإدارة قدرا من السلطة يسمح لها بإدخال التشريعات الداخلية التى تقدر ضرورتها .[1]

ثالثا : مذكرات الخدمة :

وهى عبارة عن الملاحظات المكتوبة التى يبديها الرؤساء بخصوص أعمال مرءوسيهم وتتضمن توجيها لهم فى أعمالهم أو تصرفاتهم ، وهذا النوع من الأوامر الرئاسية يقع تحت تعبير(أعمال الادارة الداخلية) بمعناها العام.

ومن فوائد العملية أنه يسعف الرؤساء فى تنبيه المرءوسين إلى ما يقع منهم من أخطاء دون مشقة إقحامهم فى نطاق المسئولية التأديبية . فالرؤساء قد يرون أن اتباع هذه الوسيلة بالنسبة لبعض الموظفين أجدى من الالتجاء إلى تأديبهم خاصة إذا كان الموظف لا يزال حديث عهد بالعمل أو كان خطؤه لا ينم عن استهتار من جانبه [2] .

وأرى أن أسلوب التوجيه وإبداء الملاحظات من قبل الرئيس للمرؤس أفضل من غيره ، إذ أن كثيرا من الموظفين يتسلمون أعمالهم ، ويمارسون مظاهر الوظيفة العامة دون أن يحاطوا علما وبشكل كامل عن حدود الوظيفة واختصاصاتها ، ودون أن يتلقوا تدريبا قبل ممارسة مهام وظائفهم .

هذا وتعتبر الملاحظات التى يوجهها الرئيس إلى مرءوسيه بمناسبة تأديتهم لواجباتهم من قبيل الإجراءات الداخلية التى تهدف إلى مجرد التنظيم

---

(١) د/ عاصم عجيلة ، واجب الطاعة ، صـ١٢٩ ، مرجع سابق .

(٢) أ.د سليمان الطماوى : قضاء التأديب، دراسة مقارنة ، صـ ٣٦٦ ، مرجع سابق.

الداخلي للمرفق ومن ثم لا تقبل الطعن فيها بدعوى الالغاء ولا تعد مصدراً من مصادر المشروعية.

وقد اعتبر القضاء الإدارى فى المرات القليلة التى أتيحت له - هذة الملاحظات من قبل إجراءات التنظيم الداخلي للمرافق العامة ، ومن ثم لا يقبل الطعن فيها بدعوى الإلغاء ، فقد ذهبت محكمه القضاء الإدارى فى حكم لها بتاريخ ٦ مارس ١٩٦٣ إلى عدم اختصاصها بنظر الدعوى المقامة من أحد ضباط الشرطة بطلب إلغاء القرار الصادر من المجلس الأعلى للشرطة بإيداع ملف خدمته بعض الملاحظات عنه وقد استندت المحكمة فى القضاء بعدم اختصاصها إلى أن (من حيث أن ما يطلبه المدعى هو إلغاء القرار الصادر من المجلس الاعلى للشرطة فى ١٩٦٠/١٢/٤ بإيداع ملف خدمته تقريراً يسجل فيه احجامه عن التطوع لمطا درة أحد الأشقياء ، وأن فى هذا ما ينم عن سلبية لا تتفق مع ما ينبغى توفره فى ضباط الشرطة من شجاعة وتوثب لأداء الواجب ومن حيث أن المادة السادسة عشرة من القانون رقم ٢٣٤ لسنة ١٩٥٥ ، بنظام هيئة البوليس تنص على أن ينشأ لكل ضابط ملف مستقل .... تودع فيه الاوراق المتضمنه للبيانات والمعلومات الخاصة به مما يكون متصلاً بوظيفته ، كما تودع فيه الملاحظات المتعلقة بعمله .... ومن حيث أنه باستقراء نصوص هذا القانون يتضح أنه لم يرتب أثراً قانونياً على ما يودع فى ملف خدمة الضابط من ملاحظات كالحرمان من العلاوة ولم تتجه نية الإدارة عند صدور قرارها المطعون فيه إلى ترتيب أثر قانونى فى حق المدعى إنما هو إجراء تنظيمى مصلحى قصد به استنهاض الهمم وبث روح الإقدام والتوثب فى أداء الواجب . [1]

---

(١) حكم محكمه القضاء الإدارى بتاريخ ٦ مارس ١٩٦٣ ، مجموعة الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإدارى فى خمس سنوات ، القضية رقم ٥٨٧ لسنة ١٦ ق ص١٧٦ ، مطابع مؤسسة أخبار اليوم.

وقد قضت المحكمة الادارية العليا أيضاً بأن (قيام وكيل الوزراة بتحرير مذكرة أرفقت بملف الطاعن تتضمن منحه فرصة لإثبات جدارته بسبب ما اشتهر عنه من سوء فى التصرف والاهمال ، فضلاً عن عدم كفاءته فى توليه منصباً رئاسياً فما هى إلا مجرد ملاحظات غير قابله للطعن فيها ؛ لأنها من قبيل الإجراءات التى تهدف إلى مجرد التنظيم الداخلى للمرفق ، حتى ولو كانت قد حررت فى أسلوب لاذع يتجاوز العبارة التى تتضمنها عادة عقوبات الانذار أو اللوم أو التوبيخ ، فليس من شأن الاسلوب الذى تفرغ فيه تلك المذكرات أن يغير طبيعتها ويحولها إلى عقوبة تأديبية) .[1]

رابعاً : الأعمال ذات النماذج :

وهى عبارة عن أنماط ذات صبغة عامة أو فردية تعدها الإدارة سلفاً بواسطة الإدارة العليا لتكون أساساً للعمل فى بعض التصرفات ، تتبعها الإدارات وكذلك الأفراد – كلياً أو جزئياً – بمناسبة التصرفات القانونية التى يتخذونها مستقبلا [2].

ومن أمثلة ذلك نماذج اللوائح والعقود والرخص ، ونماذج بالتصرفات الإدارية البسيطة أحيانا ، وقد أصدر الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة لائحة نموذجية للجزاءات للعمل بها ، أو الإسترشاد بها عند إعداد لوائح بالوزارات، ومثلها فى مجال شركات القطاع العام كما وضعت وزارة القوه العاملة نموذجا للائحة الجزاءات ، ونموذجا للائحة نظام العمل الداخلى ، كل ذلك بهدف توحيد الأعمال فى المجال الواحد وتمكين السلطة الرئاسية والجهات الإدارية من مراجعة ومتابعة الاعمال وبسط رقابتها على تلك الأعمال .[3]

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى ٢٣ديسمبر ١٩٦٧ مجموعة المبادئ القانونية التى أقرتها المحكمة الإدارية العليا ، لسنة ١٣ ق ، صـ٣٣٣ ، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ، وأيضاً د/ سليمان الطماوى : قضاء التأديب ، صـ٣٥٠، مرجع سابق .

(٢) د/ عاصم عجيلة: واجب الطاعة ، صـ ١١٦ ، مرجع سابق وأيضا : د/ وهيب عياد سلامة، التدابير الداخلية صـ٩١ مرجع سابق

(٣) د/ محمد عبد الله نصار : تدابير الادارة الداخلية ، صـ ٢٣٦ ، مرجع سابق .

وهذه الأعمال النموذجية قد تكون غير ملزمه للإدارات الدنيا ، وفى هذه الحالة يعد النموذج بمثابة مرشد تقترحه الجهة الرئاسية ، ويترتب على ذلك أنه لا إلزام على تلك الإدارات بإتباع تلك النماذج ، بل لها حرية الإختيار أن تتبع ذلك النموذج أو ترى أنه من الافضل الإلتفات عنه .

وقد تكون هذه الأعمال النموذجية ملزمة حين تضع السلطة الإدارية نماذج تقيد بها الإدارات التابعة لها، فتتبع ذلك النموذج دون إضافة أو تعديل، وقد ينص القانون صراحة على بطلان تصرف الإدارة فى حالة التفاتها عن ذلك العمل النموذج [1]

ويرى الدكتور وهيب سلامة ،أن النموذج يعد تدبيرا داخليا فى الحالة الثانية . [2]

ويرى الدكتور محمد عبد الله نصار ، وأؤيد وجهة نظره أن النوعين الأول والثانى هما تدبيرا داخليا ،كل ما فى الأمر أن الأول ملزم إلزاما أدبيا والثانى ملزما إلزاما رئاسيا[3] .

ويبدو لى أنه لا توجد أحكام للقضاء الإدارى المصرى فى هذا الصدد ، لكن ترجع القوة الإلزامية لهذه النماذج بالنسبة للموظفين فى المرفق أوجهة الادارة إلى واجب الطاعة الرئاسية فلا يتعدى أثرها النطاق الداخلى للإدارة .

وترجع ندرة الأحكام الصادرة فى شأن التدابير الداخلية بصفة عامة من وجهة نظرى إلى ما يشترطه القانون من توقيع محامى مقيد أمام المحكمة التى سترفع أمامها الدعوى ، وأن يتم سداد الرسوم القضائية ، حيث أن هذا يقيد حرية التقاضى إلى حد ما ، وإذا قيل أن القانون ينظم حالات الإعفاء من

---

(١) د/ محمد عبدالله نصار : تدابير الادارة الدخلية ، صـ٣٣٧ ، ٣٣٨ ، مرجع سابق .
(٢) د/ وهيب سلامة : التدابير الدخلية ،صـ٩٢ ، مرجع سابق .
(٣) د/ محمد عبد الله نصار : تدابير الإدارة الداخليه ،صـ٣٣٨ ، مرجع سابق .

الرسوم القضائية ، فإن القانون مازال يحوى ذلك الشرط وهو توقيع محامى على الدعوى ، فهناك من القضايا مالا ترفع عملا نتيجة هذا الشرط .

خامسا : قرار الوزير :

القرار الوزارى هو أهم القرارات الرئاسية فى أعين الموظفين ، بسبب سمو مكانة الوزراء في السلم الإدارى . فالوزير هو الرئيس الإدارى الأعلى لوزارته ولا يتصل المرءوسون بالجهات الأخرى إلا من خلال القرارات الوزارية ، بل إن هؤلاء المرءوسين لا يتعاملون مع قوانين الدولة الصادرة عن السلطة التشريعية إلا من خلال التفسيرات التى تتضمنها القرارات الوزارية بصفة خاصة ، وغالباً ما يتضمن القرار الوزارى تطبيق القواعد التنظيمية العامة على الحالات الفردية ، ويسمى القرار الوزارى هنا بـ(القرار الوزارى الفردى) ، وهذا الاختصاص الذى يمارسه الوزير يعد اختصاصا أصيلاً فى إصدار القرارات الفردية التنفيذية .(1)

كما يكون للوزير الحق فى إصدار اللوائح المتعلقة بتنظيم الإدارات التابعة له دون حاجة إلى نص – تشريعى خاص بذلك – ومن الاختصاصات اللائحية ما يمارسه الوزير بصورة مباشرة بناءً على صلاحيات خاصة مثل سلطته فى تفسير القوانين واللوائح ، أو عند تفويضه فى إصدارها بمعرفة السلطة المختصة أصلا بذلك .

وقد يمارس الوزير اختصاصات لائحية أخرى بصورة غير مباشرة وذلك عن طريق مشاركته فى إعداد اللوائح أو المراسيم أو عن طريق إصدار التعليمات اللازمة لمرءوسيه بممارسة اختصاصاتهم اللائحية، وتؤثر فعلياً على المرءوسين بناءً على واجب الطاعة .

---

(1) د/ ثروت بدوى : تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية ، صـ255 ، ط 1970 ، دار النهضة العربية بالقاهرة .

المبحث الثالث

مدلول الأمر الرئاسي وصوره

في الفقه الإسلامي

وسأتناول ذلك في مطلبين :

المطلب الأول : مدلول الأمر الرئاسي .

المطلب الثاني : الصور الهامة للأمر الرئاسي .

المطلب الاول

مدلول الأمر الرئاسي

نظراً لعدم وجود تعريف محدد للأمر الرئاسي في الفقه الاسلامي يمكنني وضع تعريف لمدلول الأمر الرئاسي عن طريق بيان المراد من لفظ الأمر ، ولفظ الرئاسه ، ثم إلقاء الضوء بشيء من الايجاز على أنواع الموظفين في عهد رسول الله -صلى الله عليه وسلم - وعهد خلفائه الراشدين .

أولاً : تعريف الأمر :

الأمر في اللغة من (أمر) يقال أمر فلا نا أمراً : كلفه شيئاً ، ويقال أمره به ، وأمره إياه ، وأمرته أمري : ما ينبغي لي أن آمره به وأمرته إمرة : بما ينبغي له من الخير ، وأمر فلان : أشار عليه بأمر ، والجمع (أوامر) .

وأمر الله القوم : كثر نسلهم وماشيتهم ، ومنه الحديث (خير المال مهرة مأمورة أو سكة مأبورة) .[1] أي مهرة كثيرة النتاج والنسل .[2]

---

(١) مجمع الزوائد ومنبع الفوائد للهيثمي ، جـ٥ ، صـ٢٥٨ ، باب : ما جاء في الخيل ، وقال : رواه أحمد الطبراني ورجال أحمد ثقات ، مرجع سابق .

(٢) انظر المعجم الوسيط للدكتور إبراهيم أنيس ورفاقه مجـ١ ، صـ ٢٦ ، مادة (أمر) ،الطبعة الثانية، بدون ناشر ، وانظر أيضاً مختار الصحاح ، لمحمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي ، صـ٢٤ ، مادة (أمر)مطبعة نهضة مصر للطباعة والنشر والتوزيع.

أما الأمر في الاصطلاح ، فقد عرف الأمر بعدة تعريفات منها أنه (استدعاء الفعل بالقول على وجه الاستعلاء)

ومعنى استدعاء الفعل أي طلبه ، ومعنى الاستعلاء أن يكون الآمر على كيفية فيها ترفع وغلظة على المأمور كالسلطان مع رعيته .[1]

كما عرف الأمر بأنه : استدعاء الفعل بالقول ممن هو دونه .[2]

وعرف أيضاً بأنه : طلب الفعل بالقول على سبيل الاستعلاء [3]

وهذه التعريفات كما يبدو تكاد تكون متطابقة .

ثانياً : تعريف الرئاسة :

الرئاسة في اللغة من (رأس) يقال رأس فلان القول يرأسهم بالفتح (رياسة) فهو رئيسهم ، ويقال أيضاً (ريس) بوزن (قيم) [4] .

ويقال أيضاً : رأس فلان رآسة ، ورياسة ، ورئاسة : شرف قدره

و— زاحم على الرياسة وأرادها و— القوم ، وعليهم صار رئيسهم . و—فلانا : رأساً : أصاب رأسة فهو مرءوس ورئيس .[5]

---

(١) روضة الناظر وجنة المناظر ، في أصول الفقه على مذهب الإمام أحمد بن حنبل ، لموفق الدين أبي محمد عبد الله بن أحمد بن محمد بن قدامه ، ت ٦٢٠ هـ ،صـ٥٤٢ ، الطبعة الأولى ١٤١٩هـ / ١٩٩٨م ، مؤسسة الريان للطباعة والنشر والتوزيع .

(٢) شرح اللمع ، لابي اسحاق ابراهيم بن علي بن يوسف الفيروز آبادي الشيرازي ، ت ٤٧٦ ، تحقيق عبد المجيد تركي مجـ١ ، صـ ١٩١ الطبعة الأولى ١٤٠٨هـ/١٩٨٨م ، دار الغرب الإسلامي.

(٣) إرشاد الفحول ، وبهامشه شرح الشيخ أحمد بن قاسم العبادي ، للامام محمد بن علي بن محمد الشوكاني ، ت ١٢٥٥هـ مجـ١ ، صـ٩٢ ، دار المعرفة ، بيروت / لبنان .
وانظر في تعريف الأمر أيضاً: معجم لغة الفقهاء ،أ.د/ محمد رواس قلعة جي، صـ٦٩، الطبعة الأولى ١٤١٦هـ/ ١٩٩٦م ، دار النفائس .

(٤) مختار الصحاح للرازي صـ ٢٢٦ ، مادة (رأس) ، مرجع سابق.

(٥) المعجم الوسيط ،د/ إبراهيم أنيس ورفاقه ، صـ٣١٩ ، مادة : رأس ، مرجع السابق .

أما الرئاسة في الاصطلاح :

فيقصد بلفظ الرئيس : كل من كانت له الولاية والتدبير.

وقد يراد بلفظ الرئيس : سيد القوم أو كبيرهم المطاع فيهم ، ويقصد برئيس الدائرة : من له الولاية على موظفيها وعليه تدبير أمورها. (١)

ومن المعلوم أن رئيس أي دائرة لا يمكنه تدبير أمورها إلا عن طريق إصدار أوامر رئاسية إلى الموظفين التابعين له ، وعليهم طاعة هذه الأوامر بماله من الولاية عليهم.

بقي قبل أن أضع تعريفا لمدلول الأمر الرئاسي في الفقه الاسلامي أن ألقي الضوء بإيجاز مناسب على الهيكل التنظيمي للدولة الاسلامية ، في عهد رسول الله – صلى الله عله وسلم – حتى نتعرف على أنواع الموظفين ، والقاعدة الضابطة للولاية في الفقه الاسلامي.

فقد اهتم رسول الله– صلى الله علية وسلم– بتنظيم دولته الناشئة في المدينة المنورة وذلك فور هجرته إليها ، وكان الهيكل التنظيمي في عهد رسول الله– صلى الله عليه وسلم– يتميز بوجود ثلاثة مستويات للولاية :

المستوى الأول : الولاية العامة على المسلمين ، وكانت لرسول الله –صلى الله عليه وسلم– فهو الحاكم السياسي ، والرئيس الاداري الأول ، وهذه الولاية العامة يطلق عليها في اصطلاح علماء الادارة العامة المحدثين (الإدارة العليا) وكان رسول الله – صلىٰ الله عليه وسلم – يبا شر كافة السلطات المخولة للإدارة العليا ومنها تعيين العمال والولاة وتوجيههم، ولا شك أن هذا الاختصاص من الاختصاصات المتعلقة بالإدارة العليا للدولة في العصر الحديث .

المستوى الثاني : الولاية الوسطى : ويطلق على هذه الولاية في اصلاح علماء الإدارة المحدثين (الإدارة الوسطى) وكانت الولاية الوسطى تضم الولاة

---

(١) معجم لغة الفقهاء ، أ.د/ محمد رواس قلعة جي ، صـ١٩٣ ، ١٩٤ ، مرجع السابق.

ويطلق عليهم الأمراء والعمال ، حيث قسم رسول الله – صلى الله عليه وسلم – الدولة إلى مقاطعات وعين على كل مقاطعة من هذه المقاطعات والياً :

المستوى الثالث: عمال الصدقات والكتاب والقضاة : أما عمال الصدقات فقد كان الرسول – صلى الله علية وسلم – يعينهم على مناطق المدن والقبائل والبطون لجمع الزكاة وجباية الجزية والخراج أما الكتاب فقد كانوا يكتبون الرسائل والكتب إلى الملوك والزعماء ، كما كان بعضهم يقوم بكتابة أموال الصدقات ومغانم الدولة والمداينات والمعاملات بين الناس وتسجيلها .(1)

أما القضاة : فبعد أن استقر النبى – صلى الله عليه وسلم – فى المدينة لم يكن للمسلمين قاض سواه ؛ وذلك لأن منهج العدالة يحتاج إلى تدريب وتنظيم وقيادة عملية حكيمة يهتدى بها البشر فى كل زمان ومكان ، وهذه القيادة إنما تقوم برعايتها والعناية بها هداية السماء .

وقد تولى رسول الله – صلى الله عليه وسلم – القضاء بنفسه والحكم فى كل المشاكل والقضايا التى كانت تقع للناس فى ذلك الوقت وذلك عندما كانت الدولة الاسلامية فى بادئ عهدها ولم تترامى أطرافها بعد ، حيث لم يكن فى حاجة إلى معاونة فى تطبيق التشريعات القضائية بين الناس لقلة عدد القضايا التى كانت ترفع إليه – صلى الله عليه وسلم – فى ذلك الوقت.

ولما انتشر الاسلام فى شبه الجزيرة العربية عهد –صلى الله عليه وسلم – بالقضاء إلى بعض ولاته الذى أنابهم عنه فى حكم الأنصار المترامية عنه(2) .

وفى عهد أبى بكر الصديق – رضى الله عنه – عندما أراد أن يقسم الأعمال الهامة فى الدولة قال له أبو عبيدة : أنا أكفيك المال ، وقال له عمر :

---

(1) بتصرف من د/ فرناس عبد الباسط البنا ، التنظيم بين الإدارة الإسلامية والإدارة العامة ، صـ130: 135 ، الطبعة الأولى 1405 / 1985 ، بدون ناشر .

(2) أ.د/ نصر فريد واصل ؛ السلطة القضائية ونظام القضاء فى الإسلام ، صـ43، 44 ، المكتبة التوفيقية بالقاهرة .

أنا أكفيك القضاء ، فعين أبو بكر عمر قاضياً في خلافته ، فمكث عمر سنه لا يأتيه رجلان متخاصمان .[1]

وقد سار أبو بكر رضى الله عنه بمسيرة الرسول – صلى الله عليه وسلم – فى الإدارة الإسلامية واحتفظ بالعمال الذين إستعملهم صاحب الشريعة ، والأمراء الذين أمرهم ، ومن العمال من أبى أن يعمل لغير رسول الله – صلى الله عليه وسلم – فاعتزل العمل واختار– رضى الله عنه – من القضاة ما اختاره الولاة غالباً. [2]

ويمكن القول أن الهيكل التنظيمى للدولة الإسلامية وأسلوب إدارتها لم يختلف فى عهد أبى بكر – رضى الله عنه – عما كان فى عهد رسول الله – صلى الله عليه وسلم.

وفى عهد عمر بن الخطاب – رضى الله عنه – وبعد أن تمت الفتوحات واتسعت البلاد والولايات وجد عمر أن من حسن الإدارة أن يقسم العمل بين الولاة والقضاة وعمال الخراج ، فيتولى هو – رضى الله عنه – الولاية العامة ، ويتولى القضاء قاضى يعينه عمر أو يترك تعيينه للوالى ، ويتولى جمع الخراج عامل الخراج الذى كان الخليفة يستقل بتعيينه .[3]

ويلاحظ أنه فى عهد عمر بن الخطاب – رضى الله عنه – ظهراستقلال وظيفة الوالى عن وظيفة القاضى ووظيفة عامل الخراج .

وفى عهد عثمان بن عفان – رضى الله عنه – أقر الولاة الذين عينهم عمر – رضى الله عنه – فى ولاياتهم ولم يعزل أحداً ، ولم ينقل أحداً منهم إلى غير الولاية التى كان عليها حين استشهد عمر – رضى الله عنه – واستمر الأمر فى عهد عثمان – رضى الله عنه – على ما كان عليه فى عهد عمر

---

(١) تاريخ الأمم والملوك : للطبرى ، جـ٢ ، صـ٣٥١ مرجع سابق.

(٢) محمد كرد على : الإدارة الاسلامية فى عز العرب ، صـ٢٣، ٢٤ بطـ١٩٣٤ ، مطبعة مصر.

(٣) د / فرناس البنا : التنظيم بين الإدارة الاسلامية والادارة العامة ، صـ١٤١ ، مرجع سابق.

-رضى الله عنه- ، حيث لم يستحدث - رضى الله عنه - وظائف جديدة وظلت الدواوين على ما كانت عليه أيام عمر - رضى الله عنه.

وفى عهد على بن أبى طالب - رضى الله عنه - كان الوالى يتولى الإمارة على الإقليم وأحياناً كانت تضاف إليه وظيفة جباية الخراج لأهميتها ، بالإضافة إلى كونه قائد الجيش الإسلامى فى ولايته ، كما اهتم بوظيفة القضاء. (١)

وكان ولاة الأقاليم يستقلون بتعيين القضاة فى أقاليمهم ، كما كانت وظيفة القاضى مستقلة عن وظيفة الوالى .(٢)

كما اهتم على - رضى الله عنه - بما كان فى عهد عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - بوظيفة الكتاب وكان يوصى الولاة دائما بكتابة ، وأهتم أيضاً بالمتولين للأعمال العامة وهم الذين يطلق عليهم الآن (الموظفون العموميون) وكان يوصى الولاة بالنظر فى أمورعمالهم .(٣)

ويستخلص من ذلك أن الموظفين فى عهد رسول الله - صلى الله عليه وسلم - هم الولاة أو الأمراء والقضاة والعمال ، سواء كانوا عمالاً على الصدقات أو كتاباً فيصدق عليهم لفظ عامل .

ويأتى على قمة الموظفين رسول الله - صلى الله عليه وسلم - حيث يعد الرئيس الإدارى الاول كما سبق أن ذكرنا.

---

(١) بتصرف من : د/ فرناس البنا ، التنظيم بين الادارة الاسلامية والادارة العامة ، صـ١٤٣ : ١٤٩ ، مرجع سابق .

(٢) م/ أنور العمروسى ، التشريع والقضاء فى الاسلام ، صـ٨٤ ، ط سنة ١٩٨٤ ، مؤسسة شباب الجامعة الاسكندرية.

(٣) لمزيد من التفصيل فى بيان الهيكل التنظيمى للدولة الإسلامية فى عهد الرسول صلى الله عليه وسلم وخلفائه الراشدين : انظر : محمد محمد جاهين : التنظيمات الإدارية فى الاسلام ، الهيئة المصرية العامة ، للكتاب ١٩٨٤ ، وانظر أيضا : محمد كرد على ، الادارة الاسلامية فى عز العرب ، مطبعة مصر ١٩٣٤ ، وانظر أيضاً : القطب محمد طبلية ، نظام الادارة فى الاسلام ، دراسة مقارنة بالنظم المعاصرة ، دار الفكر العربى ١٩٧٨ .

وولى الأمر أيا كان مسماه خليفة ، أو أميراً للمؤمنين أو إماماً أو رئيس دولة لا يعدو أن يكون موظفا عاما من موظفى الدولة الإسلامية ، ولا يتميز عن بقية الرعية أو باقى أفراد المسلمين إلا بالمسئولية العظيمة الملقاة على عاتقه ، فإذا ما تهاون أو قصر فإنه يعرض نفسه للمساءلة ، ويكون مسئولاً أمام الله وأمام الأمة .[1]

أما عن القاعدة الضابطة للولاية فهى تولية الأصلح الجامع للقوة والأمانة .

وهذه القاعده مردها إلى قول الله تبارك وتعالى : ﴿ قالت إحداهما يا أبت استأجره إن خير من استأجرت القوى الأمين ﴾ الآية [2]

قال الإمام الطبرى فى معنى الآية : (إن خير من تستأجره للرعى القوى على حفظ ماشيتك والقيام عليها فى إصلاحها وصلاحها ، الأمين الذى لا تخاف خيانته فيما تأمنه عليه .... إلخ) [3]

يقول ابن تيمية : (الخلق عباد الله ، والولاة نواب الله على عباده ، وهم وكلاء العباد على نفوسهم بمنزلة أحد الشريكين مع الآخر ففيهم معنى الولاية والوكالة ، ثم الولى والوكيل متى استناب فى أموره رجلاً وترك من هو أصلح للتجارة أو للعقار منه ، وباع السلعة بثمن ، وهو يجد من يشتريها بخير من ذلك الثمن فقد خان صاحبه لا سيما إن كان بين من حاباه وبينه مودة أو قرابة ، فإن صاحبه يبغضه ويذمه ويرى أنه قد خانة وداهن قريبه أو صديقه) .[4]

---

(١) للاستدلال على أن الخليفة موظف عام فى الدولة الاسلامية ، يراجع : عزل الموظف العام ، أولاد عبد الله مرزوق ، صـ٢١،٢٢ ، مرجع سابق.

(٢) سورة لقصص الايه رقم ٢٦ .

(٣) جامع البيان فى تفسير القرآن للطبرى ، جزء ١٠ ، صـ ٤٠ وما بعدها ، مرجع سابق

(٤) السياسة الشرعية فى إصلاح الراعى والرعية ، لتقى الدين أحمد بن عبد الحليم بن تيمة ، صـ١١ ، دار البصيرة – الاسكندرية .

إذا عرف هذا فليس عليه أن يستعمل إلا الأصلح الموجود وقد لا يكون فى موجوده من هو صالح لتلك الولاية ، فيختار الأمثل فى كل منصب بحسبه ، وإذا فعل ذلك بعد الاجتهاد التام وأخذه للولاية بحقها فقد أدى الأمانة وقام بالواجب فى هذا ، وصار فى هذا الموضع من أئمة العدل والمقسطين عند الله ، وإن اختلت بعض الأمور بسبب من غيره ، وإذا لم يمكن إلا ذلك فإن الله يقول ﴿ فاتقوا الله ما استطعتم ﴾ الآية .[1]

و يقول أيضاً ﴿ لا يكلف الله نفساً إلا وسعها ﴾ الآية .[2]

ويقول فى موضع آخر : (ومع أنه يجوز توليه غير الأهل للضرورة ، إذا كان اصلح الموجود ، فيجب مع ذلك السعى فى إصلاح الأحوال ، حتى يكمل فى الناس ما لا بد لهم منه من أمور الولايات والإمارات ونحوها كما يجب الاستعداد للجهاد بإعداد القوة ورباط الخيل فى وقت سقوطه للعجز ، فإن ما لا يتم الواجب إلا به فهو واجب) [3]

وعلى ذلك يمكن القول أن القواعد القانونية المقررة فى النظام الإسلامى فى مجال توليه الوظائف العامة تركز على اتخاذ الصلاحية أساساً لهذه التولية بحيث لا يجوز توليه من لا صلاحية له أو ترك الأصلح وتقديم الأقل صلاحية فإن ولى غير الاصلح أو قدم من هو أقل صلاحية ، فإن الاختيار فى هذه الحالة يكون قد خالف أصلاً تشريعياً فى الإسلام.[4]

لذلك كان الرسول الكريم – صلى الله عليه وسلم – يحرص عند اختيار عماله أن تتوافر فيهم الصفات الأخلاقية الحميدة ، كما كان يختار الرجل المناسب فى المكان المناسب ، فقد كان يعرف أصحابه ويعرف إمكاناتهم الفكرية وقدراتهم العقلية ، ويقدر لكل إنسان قدره ، وفيما يكون تخصصه ،

---

(١) سورة التغابن من الآية رقم ١٦ .

(٢) سورة البقرة من الآية رقم ٢٨٦ .

(٣) السياسة الشرعية لابن تيمية ، صـ١٧ ، مرجع سابق.

(٤) د/ حمدى أمين عبد الهادى : الفكر الادارى الأسلامى والمقارن ، صـ١٧٠ ، طـ١٤٠٤هـ/ ١٩٨٤م ، دار الفكر العربى بالقاهرة .

وذلك عملاً بقوله تعالى على لسان يوسف عليه السلام (قال اجعلنى على خزائن الأرض إنى حفيظ عليم) . الآية [1]

حيث سأل الإمارة على الخزائن لحاجة الموقف إلى خبرته وكفايته وأمانته وقوته حيث إن الأزمنة القادمة وسنى الرخاء التى تسبقها فى حاجة إلى الحفظ الذى يستلزم القوة والقدرة على إدارة الأمور ، والعلم يستلزم الأمانة والبصيرة بما يتولاه والقوة فى كل ولاية بحسبها ، فالقوة فى إمارة الحروب ترجع إلى الشجاعة والخبرة والقوة فى الحكم بين الناس ترجع إلى العلم والعدل الذى دل عليه الكتاب والسنة، ولذلك نجد النبى – صلى الله عليه وسلم – يختار معاذ بن جبل واليا على اليمن لرجاحة عقله وخلقة ، وعمر بن الخطاب عاملاً على الصدقات لعدله وحزمه ، وخالد بن الوليد أميراً للجيش لشجاعته ومهارته الحربية، وبلالاً لبيت المال لأمانته وتدبيره وهكذا فى جميع مناصب الدولة[2].

والأمانة ترجع إلى خشية الله، وألا يشترى بآياته ثمنا قليلاً ، وترك خشية الناس ، وهذه الخصال الثلاث التى اتخذها الله على كل حكم على الناس فى قولة تعالى ﴿ فلا تخشوا الناس واخشون ولا تشتروا بآياتى ثمنا قليلاً ومن لم يحكم بما أنزل الله فأولئك هم الكافرون ﴾. الآية [3]

لذلك نجد أن النبى – صلى الله علية وسلم – رفض إسناد الوظيفة إلى من يطلبها فلما قال له أبو ذر الغفارى – رضى الله عنه –: ألا تستعملنى؟. قال له – عليه الصلاة والسلام – (يا أبا ذر إنك ضعيف . وإنها أمانة وإنها يوم القيامة خزى وندامة إلا من أخذها بحقها وأدى الذى عليه فيها) .الحديث[4] .

---

(1) سورة يوسف الآية رقم ٥٥ .

(2) د/ سهير عبد المنعم إسماعيل : الحماية الجنائية لنزاهة الوظيفة العامة ، صـ٣١ ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق – جامعة القاهرة .

(3) سورة المائدة من الآية رقم ٤٤ .

(4) كنز العمال ، للبرهان فورى / جـ٦ ، صـ١٨ ، باب الإمارة / رقم الحديث ١٤٦٤٧ ، مرجع سابق. وانظر أيضا : صحيح مسلم بشرح الإمام النووى: للامام مسلم بن الحجاج القشيرى ، ت ٢٦١ هـ / جـ١٢ ، صـ١٠٩ ، ٢١٠ ، كتاب الإمارة ، باب كراهية الإمارة بغير ضرورة ، دار الكتب العلمية ، بيروت / لبنان .

وعن عبد الرحمن بن سمرة قال: قال رسول الله – صلى الله علية وسلم –: (يا عبد الرحمن بن سمرة لا تسأل الإمارة فإنك إن أعطيتها عن غير مسألة أعنت عليها ، وإن أعطيتها عن مسألة وكلت إليها) .الحديث[1]

وهكذا حرص الإسلام على أن تكون توليه الوظائف على أساس الصلاحية ووضع الشخص المناسب فى المكان المناسب .[2]

وتؤكد توجيهات الإسلام ضرورة التزود بالعلم اللازم لممارسة سائر النشاطات على خير وجه لذا يحضنا الإسلام على التزود بالعلم وطلب المزيد منه فيقول سبحانه مخاطباً رسوله الكريم ﴿ وقل ربى زدنى علما ﴾ . الآية [3]

وهذا القول وإن كان مرجهاً للنبى الكريم – صلى الله علية وسلم – إلا أنه فى حقيقته يمثل دعوة عامة لكل المسلمين.

ويشمل العلم هنا التدريب فى سائر مجالات العمل (الوظائف والحرف) حيث يتم تزويد الموظفين بالمهارات البدنية والقدرات الذهنية اللازمة لمباشرة المهام التى توكل إليهم بكفاءة وفاعلية ، وهذا التدريب يجب أن يبدأ منذ أن يلتحق الموظف بالخدمة العامة وأن يستمر معه حتى نهاية خدمته إذ عن طريقه يستطيع الموظف الوقوف على خصائص العمل المكلف به وكيفية أدائه بجد واجتهاد ، وكذلك على كل ما يستجد فى خصوصه أو ما يستحدث فى نطاق تخصصه . [4]

---

(١) فتح البارى شرح صحيح البخارى ، للامام ابن حجر العسقلانى ، جـ١١ ، ١٧=، كتاب الأيمان والنذور ، ورقم الحديث ٦٦٢٢ ، وأيضاً جـ١٣ / صـ ١٢٣ ، ١٢٤ ، باب من لم يسأل الإمارة أعانة الله عليها ،رقم الحديث ٧١٤٦ ، مرجع سابق.

(٢) لمزيد من التفصيل فى بيان التعليمات الضابطة للولاية فى الإسلام : يراجع ذلك : د/ باهى أبو يونس الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة ، صـ٤٧ وما بعدها ، مرجع سابق ، وأيضا: السياسة الشرعية لابن تيمية ، من صـ٧:٢١ ، مرجع سابق.

(٣) سورة طه من الآية رقم ١١٤ .

(٤) د/ رمضان محمد بطيخ : أصول التنظيم الإدارى فى النظم الوضعية والإسلامية ، صـ١٦٧ ، ط ١٩٩٦ ، دار النهضة العربية ، القاهرة.

وقد أمرنا القرآن الكريم بالتزود من العلم بوسائله الثلاث الرئيسية وهي : القراءة إذ يقول سبحانه لرسوله الكريم ﴿ اقرأ باسم ربك الذى خلق ﴾ الآية.[1]

كما يحث على طلب العلم عن طريق المشاهدة والملاحظة بالنظر، كما يشير إلى ذلك قوله ﴿ قل انظروا ماذا فى السماوات والأرض ﴾ الآية.[2]

ويطالبنا أيضاً باكتساب المعرفة النافعة عن طريق السماع فنتبعها فيقول جلت حكمته : ﴿ الذين يستمعون القول فيتبعون أحسنه أولئك الذين هداهم الله وألئك هم أولوا الألباب ﴾ الآية.[3]

وبعد هذا العرض الموجز لأنواع الموظفين فى الدولة الإسلامية فى عهد رسول الله – صلى الله عليه وسلم – وعهد خلفائه الراشدين ثم بيان القاعدة الضابطة للولاية فى الفقه الإسلامى.

يمكننى أن أضع تعريفاً للأمر الرئاسي – بعد استثناء طائفة القضاة من خضوعهم للأوامر الرئاسية ، حيث تعد وظيفة القضاء من الوظائف المستقلة حيث يخضع القاضى فى إصدار أحكامه لما تقضى به الشريعة الإسلامية .

فأقول: الأمر الرئاسي هو (قول وما فى معناه صادر من ذى ولاية على أمر ما لمن هم تحت ولايته مبتغيا به تحقيق مصلحة عامة) .

---

(١) سورة العلق الآية رقم ١ .

(٢) سورة يونس ، من الآية رقم ١٠١ .

(٣) سورة الزمر الآية رقم ١٨ .

المطلب الثانى

الصور الهامة للأمر الرئاسى فى الفقه الإسلامى

يمكن رد صور الأمر الرئاسى فى الفقه الإسلامى إلى الأتى :

(١) أمر صادر من رئيس الدولة أيا كان مسماه .

(٢) أمر صادر من وزير التفويض أو وزير التنفيذ .

(٣) أمر صادر من الولاة أو الأمراء .

أولاً : الأمر الصادر من رئيس الدولة :

رئيس الدولة فى المفهوم الإسلامى هو القائم على رأس السلطة التى تتولى أمور الناس لحفظ دينهم وسياسة دنياهم ، وفق مقتضيات أحكام الشرع.

وقد يسمى خليفة ، أو إماماً ، أو أميراً . وفقاً للشكل المتفق عليه .

ويجب على الإمام أو (الرئيس) عشرة أشياء .

(أحدها) حفظ الدين على أصوله المستقرة وما أجمع عليه سلف الأئمة .

(الثانى) تنفيذ الأحكام بين المتشاجرين وقطع الخصام بين المتنازعين حتى تعم النصفة ، فلا يتعدى ظالم ولا يضعف مظلوم.

(الثالث) حماية البيضة والذب عن الحريم ، ليتصرف الناس فى المعايش وينتشروا بين الأسفار آمنين من تغرير بنفس أو مال.

(الرابع) إقامة الحدود لتصان محارم الله تعالى عن الانتهاك وتحفظ حقوق عباده من إتلاف واستهلاك .

(الخامس) تحصين الثغور بالعدة المانعة والقوة الدافعة حتى لا تظفر الأعداء بغرة ينتهكون فيها محرما أو يسفكون فيها لمسلم أو معاهد دماً .

(السادس) جهاد من عاند الإسلام بعد الدعوة حتى يسلم أو يدخل فى الذمة ليقام بحق الله تعالى فى إظهاره على الدين كله .

(السابع) جباية الفيء والصدقات على ما أوجبه الشرع نصاً واجتهادا من غير زيادة ولا نقصان فى الجباية .

(الثامن) تقدير العطايا وما يستحق فى بيت المال من غير سرف ولا تقتير، ودفعه فى وقت لا تقديم فيه ولا تأخير .

(التاسع) استكفاء الأمناء ، وتقليد النصحاء فيما يفوض إليهم من الأعمال ويكله إليهم من الأموال ، لتكون الأعمال بالكفاءة مضبوطة ، والأموال بالأمناء محفوظة .

(العاشر) أن يباشر بنفسه مشارفة الأمور وتصفح الأحوال لينهض بسياسة الأمة وحراسة الملة. [1] ولا يعول على التفويض تشاغلاً بلذة أو بعبادة ، فقد يخون الأمين ويغش الناصح .

وبعد بيان ما يجب على رئيس الدولة يمكن القول أن رئيس الدولة يحتاج فى سبيل ممارسة هذه الواجبات إلى إصدار أوامر إلى وزرائه وولاته وعماله باعتباره رئيس السلطة التنفيذية .

ثانياً : الأمر الصادر من وزير التنفيذ أو التفويض :

يعتمد الإمام (الرئيس) فى إدارته للسلطة التنفيذية على أعوانه فى جهاز الحكم مما يسمى بالوزارة – وهى أم الخطط السلطانية ، والرتب الملوكية [2] لأن أسمها يدل على مطلق الإعانة .

فإن الوزارة مأخوذة إما من (الوزر) بفتحتين الملجأ، وأصله الجبل. والوزر: الاثم والثقل ... و(الوزير الموازر) كالأكيل والمؤاكل لأنه يحمل عنه (وزره) أى ثقله .

---

(١) انظر : الأحكام السلطانية ، للماوردى ، صـ٥١ ، ٥٢، مرجع سابق ، وانظر فى تفصيل اختصاصات رئيس الدولة فى الإسلام: مؤلف الدكتور / رمضان محمد بطيخ أصول التنظيم الإدارى فى النظم الوضعية والإسلامية ، من صـ٣٤١ : ٣٥٢ مرجع سابق.

(٢) مقدمة أبن خلدون : لولى الدين أبى زيد عبد الرحمن بن محمد بن محمد التونسى الحضرمى الاشبيلى المالكى، صـ ١١٩ وما بعدها ، طبعة مكتبة المدرسة ببيروت ، نشر دار الكتاب العربى بيروت / لبنان .

و (الوزارة) بالفتح لغة فى (الوزارة) . وقد (استوزر) فلان فهو (يوازر) الأمير و(يتوزر) له .

وأرى أن أقرب المعانى فى ذلك هو إشتقاق الوزارة من الإثم والثقل لأن الوزير يحمل مع الإمام أوزاره وأثقاله [1] .

والوزارة تنقسم إلى نوعين : وزارة تفويض ، ووزارة تنفيذ .

أما وزارة التفويض فيقصد بها أن يستوزر الإمام (رئيس الدولة) من يفوض إليه تدبير الأمور برأيه وإمضاءها على اجتهاده .

وعلى ذلك يعتبر وزير التفويض نائبا عن الإمام أو رئيس الدولة فى مباشرة اختصاصاته استقلالاً ودون الرجوع إليه – ولذا فإن من يتقلدها يحتاج إلى إجراء خاص ، يتمثل فى ضرورة قيام الإمام (رئيس الدولة) ذاته بإجراء هذا التقليد، وبقبول صريح يدلان على أمرين : عموم النظر فى جميع الأعمال، والنيابة فى تلك الاعمال .

وإذا تقررت وزارة التفويض لشخص ما ، أصبح هذا الشخص مطلق التصرف فى شئون الدولة ، فيجوز لهذا الوزير أن يحكم بنفسه ، وان يقلد الحكام ، ويجوز أن ينظر فى المظالم ويستنيب فيها ، ويجوز أن يتولى الجهاد بنفسه وأن يقلد من يتولاه ، ويجوز أن يباشر تنفيذ الأمور التى دبرها وأن يستنيب فى تنفيذها . [2]

ويمكن القول أنه على الرغم من السلطات الممنوحة لوزير التفويض إلا أنه هذا لا ينفى مسئوليته أمام الإمام (رئيس الدولة) والذى يعد مسئولاً عن أعمال وتصرفات وزير التفويض ، وكل ما صح من الإمام أو رئيس الدولة صح من الوزير إلا ثلاثة أشياء :

---

(١) مختار الصحاح للرازى ، صـ ٧١٨ ، مادة (وزر) مرجع سابق .
(٢) الأحكام السلطانية للماوردى ، صـ ٦٥ مرجع سابق .

(أحدها) ولاية العهد ، فإن للإمام أن يعهد إلى من يرى وليس ذلك للوزير .

(الثانى) للإمام رئيس الدولة أن يستعفى الأمة من الإمامة ، وليس ذلك الوزير .

(الثالث) للإمام – رئيس الدولة – أن يعزل من قلده الوزير ، وليس للوزير أن يعزل من قلده الإمام . ويسمى وزير التفويض فى النظام المعاصر (رئيس الوزراء) .

وبناءً على ما سبق يكون القول أن وزير التفويض هو فى سبيل ممارسة سلطاته الواسعة التى تقترب كثيراً من سلطات رئيس الدولة يحتاج إلى إصدار أوامر لوزير التنفيذ وكذلك إلى الولاة والعمال باعتبارهم تالين له فى سلم الهيكل الإدارى وخاضعين لولايته .

أما بالنسبة إلى وزارة التنفيذ : فهى كما يدل عليها اسمها تختص فقط بتنفيذ ما يصدر عن الإمام – رئيس الدولة – من رأى واجتهاد ، وكذلك ما يصدر عن وزير التفويض فى حدود إختصاصاته ، وإمضاء ما يصدر عن أى منهما من أحكام .

ولهذا يقول الما وردى عن وزير التنفيذ أنه : (وسط بين الإمام أو رئيس الدولة وبين الرعايا والولاة ، يؤدى عنه ما أمر وينفذ عنه ما ذكر ويمضى ما حكم ويجد بتقليد الولاة وتجهيز الجيوش ويعرض عليه ما ورد من مهم وتجدد من حدث ملم ، ليعمل فيه ما يؤمر به ، فهو معين فى تنفيذ الأمور وليس بوال عليها ولا متقلداً لها ، فإن شورك فى الرأى كان باسم الوزارة أخص ، وإن لم يشارك فيه باسم الواسطة والسفارة أشبه) .[1]

---

(١) الأحكام السلطانية للماوردى ، صـ٦٦ ، مرجع سابق ، الأحكام السلطانية للقاضيأبى يعلى محمد بن الحسين الفراء الحمبلى ،ت ٤٥٨هـ ، صـ٣١ . دار الوطن ، الرياض ، الرياض / المملكة العربية السعودية .

ويتولى وزارة التنفيذ وزراء يرشحهم وزيرالتفويض - رئيس الوزراء - ليكونوا وسطاء بين الرئيس والرعية ، بأن يفرد لكل مرفق من مرافق الدولة وزيراً يقوم بإدارته وتصريف شئونه باعتباره نائباً عن الإمام ، أى أنه معين لتنفيذ الأمور والسياسات التى ينوب فيها ويصدر قرار تعينه من الإمام مباشرة .[1]

وقد فرق الماوردى بين وزير التفويض ووزير التنفيذ ، بما يلى:

١- يجوز لوزير التفويض مباشرة الحكم والنظر فى المظالم ، وليس ذلك لوزير التنفيذ.

٢- يجوز لوزير التفويض أن يستبد بتقليد الولاة وليس ذلك لوزير التنفيذ .

٣- يجوز لوزير التفويض أن ينفرد بتسيير الجيوش وتدبير الحروب وليس ذلك لوزير التنفيذ .

٤- يجوز لوزير التفويض أن يتصرف فى أموال بيت المال بقبض ما يستحق ويدفع ما يجب فيه وليس ذلك لوزير التنفيذ .

هذا ولا يتطلب تعين وزير التنفيذ إلا مجرد الإذن من رئيس الدولة أو وزير التفويض [2]

ويمكن القول أن وزير التنفيذ يحتاج فى مباشرة اختصاصاته المحدودة إلى إصدار أوامر إلى العمال أو طائفة المنفذين فى حدود العمل الموكل إليه فقط من الإمام أو رئيس الدولة ، لأنه يعد واسطة بين الإمام أو رئيس الدولة وبين الرعية ، فيقوم بما يأمره به الخليفة كما سبق الإشارة إلى ذلك.

---

(١) د/ عبد الهادى محمد زارع:الولاية الشرعية لسن الأحكام وتنفيذ العقوبات فى الدولة الإسلامية ، صـ١٣٥، طـ ٢٠٠٠دار النهضة العربية / القاهرة .

(٢) الأحكام السلطانية للماوردى ، صـ٦٩ ، مرجع سابق .

ثالثاً : الأوامر الصادرة من الولاة أو الأمراء (المحافظين أو موظفى العموم) :

يعد رئيس الدولة فى الإسلام مستودع السلطة التنفيذية فى الدولة ، وعنه تصدر كل السلطات إلا انه لا يستطيع أن يقوم بأعباء هذه السلطة لتشمل أرجاء البلاد خاصة بعد اتساع رقعتها بالفتوحات ، ومن ثم قسمت البلاد إلى ولايات أو إمارات على أن يولى عليها ولاة يستمدون سلطانهم من الخليفة بحيث يقوم رئيس الدولة بإدارة الأمور فى عاصمة ملكه ويقوم الولاة أو الأمراء مقامه فى إدارة شئون الولايات .[1]

وتنقسم الإمارة إلى نوعين : إمارة خاصة وإمارة عامة :

أما الإمارة الخاصة : فيقتصر إشراف الأمير بمقتضاها على تدبير الجيش وسياسة الرعية وحماية البيضة (حفظ الأمن والنظام) والذب عن الحريم .[2]

وليس له أن يتعرض للقضاء والأحكام ولجباية الخراج والصدقات.[3]

- وواضح أن الإمام (رئيس الدولة) هو الذى يعين القضاة والجباة فى هذه الإمارة الخاصة مستقلين عن الأمير ، وسلطة الوالى فيها مقصورة على قيادة الجيش وإمامة الصلاة .
- وأما الإمارة العامة : فعلى نوعين : إمارة استكفاء وإمارة إستيلاء .

أما إمارة الاستكفاء : فتنعقد عن اختيار الإمام (رئيس الدولة) فتشتمل على عمل محدود ونظر معهود ، والتقليد فيها أن يفوض الإمام (رئيس الدولة)

---

(١) د/ صبحى عبده سعيد ، شرعية السلطه والنظام فى حكم الإسلام صـ٢١٨ ، ط ١٩٩٩ ، دار النهضة العربية .

(٢) الأحكام السلطانية للماوردى صـ٧٤ ، مرجع سابق ، الأحكام السلطانية ، لأبى يعلى ، صـ٣٦ ، مرجع سابق .

(٣) تعتبر الإمارة الخاصة نوع من التخصص يتم فى نطاق الإمارة العامة ، وقد ظهرت نتيجة تعقد الجهاز الإدارى ، وعتبر فى ولاية هذه الإمارة الشروط المعتبرة فى وزارة التنفيذ بزيادة شرطين هما الإسلام والحرية ، لما تتضمنها هذه الإمارة من الولاية على أمور دينية ، انظر : د/ رمضان بطيخ ، أصول التنظيم الإدارى ، صـ ٣٨٤ ،مرجع سابق.

إلى من يختاره من رجال الأكفاء إمارة بلد أو إقليم ولاية على جميع أهله ، ونظراً فى المعهود من سائر أعماله ، فيصير عام النظر فيما كان محدوداً من عمل ، ومعهوداً من نظر.

ومن مهام هذا الوالى أو الأمير النظر فى تدبير الجيوش والنظر فى الأحكام وتقليد الحكام والقضاة ، وجباية الخراج وقبض الصدقات ، وتقليد العمال فيها وتفريق ما استحق منها، وحماية الدين والذب عن الحريم ، وإقامة الحدود فى حق الله وحقوق الآدميين ، والإمامة فى الجمع والجماعات وتسيير الحجيج.[1]

ولا شك أن الأمير فى هذه الأعمال وغيرها ينيب عنه من العمال من يقوم بأدائها .

أما إمارة الاستيلاء : فهى التى تعقد عن اضطرار حيث يستولى الأمير بالقوة على بلاد يقلده الخليفة إمارتها ، ويفوض إليه تدبيرها وسياستها ، فيكون الأمير باستيلائه مستبداً بالسياسة والتدبير ، والخليفة بإذنه منفذاً لأحكام الدين ليخرج من الفساد إلى الصحة ومن الحظر إلى الإباحة .[2]

ومن الواضح أيضاً أن ذلك الأمير يفوض فى جميع أمور الإقليم أو الولاية كما هو الحال فى إمارة الاستكفاء [3] ، كما يتضح أيضاً أن تقليد رئيس الدولة للأمير المتغلب الإمارة – يكون رغبة فى حق الدماء واستدعاء لطاعته وحسماً لمخالفته ومعاندته .

وبعد هذه النبذة اليسيرة عن الولاة أو الأمراء يمكن القول أن الوالى أو الأمير سواء كانت إمارته عامة أو خاصة – يحتاج فى ممارسته لسلطاته إلى إصدار أوامر إلى من هم أدنى منه مرتبه فى سلم التدرج الوظيفى وذلك بقصد إدارة شئون الإقليم الذى يدخل تحت ولايته .

---

(١) الاحكام السلطانية للماوردى ، ص ٧٢، مرجع سابق .

(٢) الاحكام السلطانية للماوردى، صـ٧٦ ، مرجع سابق، الاحكام السلطانية لأبى يعلى ، صـ٣٧، مرجع سابق.

(٣) محمد محمد جاهين ، التنظيمات الادارية فى الاسلام ، صـ١٦٠ ، مرجع سابق .

المبحث الرابع

موازنة بين القانون الإدارى والفقه الإسلامى

بالنسبة لمدلول الأمر الرئاسي نجد اتفاقاً بين القانون الإدارى والفقه الإسلامى فالأمر الرئاسي لابد أن يصدر من رئيس له اختصاص بإصدار الأمرموجه إلى المرءوسين الخاضعين لرئاسته حسب التدرج الهرمى ، وهذا الأمر يحمل خلاصة فكر الرئيس إلى المرءوس ، ويقصد به الرئيس تحقيق مصلحة عامة وهى ما يعبر عنها قانونا بحسن سير العمل .

أما بالنسبة لصور الأمر الرئاسى ومدى إلزامه ، فالقانون الإدارى يقسم صور الأمر الرئاسى إلى تعليمات ومنشورات ومذكرات خدمة وأعمال ذات نماذج وهو تقسيم ذاتى أو موضوعى للأمر ذاته .

على أن هناك من هذه الصور ما يحمل صفة الإلزام كالتعليمات ومنها مالا يحمل صفة الإلزام كالمنشورات ومذكرات الخدمة التى غالباً ما تحتمل صفة الإرشاد والتوجيه ، ولا يعاقب المرءوس إذا لم يلتزم بها .

بخلاف تقسيم الفقه الإسلامي الأمر الرئاسي إلى : أمر صادر من رئيس الدولة (أيا كان مسماه) إلى من دونه من الوزراء أو الولاة أو العمال حيث إن رئيس الدولة هو الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية.

وأمر صادر من وزير التفويض أو التنفيذ ، وأمر صادر من الولاة أو الأمراء إلى من دونهم من الموظفين.

فهذا التقسيم تقسيم شخصى يقوم على التدرج الهرمى فى سلم الوظيفة العامة وهو تقسيم موجود قانونا فالوزير هو الرئيس الإدارى الأعلى لوزارته فهو يمثل قمة الهرم فى سلم التدرج الإدارى ، ويليه نائب الوزير وهكذا.

إلا أن هناك فرقا بين القانون الإدارى والفقه الإسلامى يتضح فى أن الفقه الإسلامى يعترف للأمر الرئاسى بالقوة الملزمة طالما كان مشروعاً بان كان صحيحاً شكلاً وموضوعاً بأن يصدر من رئيس مختص فى حدود سلطانه إلى مرءوس خاضع لولايته ، أما إذا كان الأمر غير مشروع بأن شابه عيب فى الشكل أو الموضوع كأن صدر من رئيس غير مختص بإصداره أو تجاوز به مصدره حدود سلطاته الممنوحة له شرعاً بمقتضى عقد الولاية ، أو صدر إلى مرءوس غير خاضع لولايته فإنه لا يكون ملزماً.



مفهوم وأساس الإلتزام بأوامر الرؤساء فى القانون الإدارى والفقه الإسلامى

ويحتوى على أربعة مباحث :

المبحث الاول : مفهوم الالتزام بأوامر الرؤساء فى القانون الإدارى .

المبحث الثانى : مفهوم الالتزام بأوامر الرؤساء فى الفقه الاسلامى .

المبحث الثالث : أساس الالتزام بأوامر الرؤساء فى القانون الإدارى والفقه الإسلامى .

المبحث الرابع : موازنة بين القانون الإدارى والفقه الإسلامى .

المبحث الأول

مفهوم الالتزام بأوامر الرؤساء
فى القانون الإدارى

الخضوع لأوامر الرؤساء قوام واجب الطاعة ، حيث يتطلب واجب الطاعة من المرءوس تنفيذ أوامر الرؤساء المشروعة والامتثال لها كما لا تقف مظاهر طاعة الرؤساء عند حد تنفيذ أوامرهم من قبل المرءوسين ، وإنما تشمل كل ما يتصل بتوقير الرؤساء واحترامهم وعدم التشهير بهم أو الحط من كرامتهم وكذلك احترام التدرج الهرمى .

ولذا سوف أقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب :

المطلب الأول : الخضوع للأمر الرئاسى وتنفيذه

المطلب الثانى : احترام الرؤساء وتقديرهم .

المطلب الثالث : احترام التدرج الهرمى (الرئاسى) .

المطلب الأول

الخضوع للأمر الرئاسى وتنفيذه

يمثل الالتزام بتنفيذ الأوامر التى تصدر من الرئيس وتعليماته الأثر المباشر لواجب الطاعة فى الوظيفة العامة .

وقد نصت المادة ٨/٧٦ من القانون الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن العاملين المدنيين بالدولة على أنه يجب على الموظف أن : (ينفذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة وأمانة وذلك فى حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها ويتحمل كل رئيس مسئولية الأوامر التى تصدر منه كما يكون مسئولاً عن حسن سير العمل فى حدود اختصاصه) .

وإعمالاً لحكم المادة السابقة يلتزم المرءوس بالخضوع للتعليمات التى توجه إليه وتنفيذها بالصورة التى شاءت إدارة رئيسه لها ، وليس له أن يتجاوز مضمونها أو يحيد عن الغرض الذى شرعت من أجله .[1]

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا ذلك حيث تقول فى أحد أحكامها: (إن من أهم واجبات الوظيفة أن يصدع الموظف بالأمر الصادر إليه من رئيسه وأن ينفذه فوراً بلا عقبة ، لأن من يمتنع عن تنفيذه بحجة عدم ملاءمة المكان المحدد لعمله أو عجزه عن القيام بالعمل الموكول إليه – ذلك أن الذى يقوم بتوزيع الأعمال ويحدد مكان عمل كل موظف هو الرئيس بحسب التدرج الإدارى وهو المسئول عن حسن سير العمل [2] .

أما عن أوجه الامتثال فهى عديدة ومتنوعة منها ما يتضمن القيام بعمل ومنها ما يتضمن الامتناع عن عمل ، والعمل المطلوب طاعته قد يكون تكليفاً بعمل قانونى أو بعمل فنى أو بعمل ذى طبيعة إدارية أو مادية ، وقد يكون وجه الامتثال خليطا من ذلك ، كما قد يكون التزاماً بسلوك معين يفرض على المرءوس احترامه سواء كان سلوكاً إيجابياً أو موقفاً سلبياً .

وبوجه عام فإن أوجه الامتثال والطاعة لا حصر لها ، وتتنوع بحسب نشاط كل جهة إدارية، والهدف العام لكل مرفق السياسة الخاصة بكل وزارة[3] .

وتختلف درجات الامتثال المطلوبة من المرءوس الإدارى تبعاً لمكانته الوظيفية فى السلم الإدارى ، ونوع العمل المنوط به ، فتوجد مثلاً طائفة المنفذين وهم صغار الموظفين وأعمال هذه الفئة لا تدخل تحت حصر ومن

---

(١) د/ فاروق عبد البر ، دور مجلس الدولة فى حماية حريات الموظف العام ، صـ٧٥ ،مرجع سابق .

(٢) حكم المحكمة الادارية العليا فى ١١/مايو/١٩٦٣ ، مجموعة المبادىء القانونية التى أقرتها المحكمه الادارية العليا ، السنة الثامنه ، صـ١١٥٠ ، مطابع مؤسسة أخبار اليوم.

(٣) د/ عاصم أحمد عجيلة ، واجب الطاعة فى الوظيفة العامة ،صـ٥٣،٥٤ ،مرجع سابق.

قبيلها الأعمال الكتابية وغيرها وتتشدد درجة الامتثال والخضوع لأوامر الرؤساء بالنسبة لهذه الفئة .

ويتلو طائفة المنفذين : طائفة الفنيين والإداريين ويندرج تحتها وظائف المديرين والرؤساء ومساعديهم على اختلاف تسمياتهم التى تطلق عليهم فى داخل المرفق ، ولا شك أن درجه الخضوع والإمتثال تخف بالنسبة لهم وتمثل فى احترامهم للسياسة التى يرسمها الوزير ، ويأتى بعد طائفة الفنيين والإداريين طائفة المستويات العليا وهم كبار القادة والرؤساء وتضعف درجة الامتثال بالنسبة لهذه الطائفة إلى أدنى حد لها ، وهؤلاء يلتزمون بأحترام المبادئ العامة للقانون .[1]

كما تختلف درجة الامتثال فى الوظائف المدنية عنها فى الوظائف العسكرية تبعاً لاختلاف طبيعة العمل العسكرى عن الوظيفة المدنية ، فالموظف المدنى يتلقىالأوامر بمرونة وتكون فرصته فى التمحيص و التروى قبل التنفيذ أكبر من الموظف العسكرى الذى يقتضى عمله التنفيذ الفورى ، ومن النادر ما يسمح له ببحث الأمر أو مناقشته وإذا كان امتثال الموظف المدنى لأمر رئيسه يعتبر عاملاً هاماً فى دوام سير المرفق العام ، فإن امتثال الجندى لأمر رئيسه أو قائده العسكرى يعتبر غاية فى ذاته . [2]

ويختلف الامتثال للأمر حتى داخل الوظيفة المدنية ذاتها طبقاً لمنزلة الموظف والمكانة التى يحتلها فى السلم الوظيفى ، فالاستشارة فى سلك الدرجات العليا تأخذ طابع التمهيد قبل اتخاذ القرار – فى حين أن المناقشة بين الرئيس والمرءوس لا تعرف طريقهاعند تنفيذ الأمر فى الدرجات الدنيا ، وكلما قل حجم الموظف ودنت درجته من المستويات الوظيفية السفلى ، كلما كان الانقياد لأمر الرئيس مرتدياً مظهراً إلزامياً [3] .

---

(١) د/ عاصم عجيلة ، واجب الطاعة فى الوظيفة العامة ، صـ٦٢، ٦٣، مرجع سابق .

(٢) د/ محمد عبد الحميد أبو زيد ، طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعيه ، صـ ٦٧ ط ١٩٨٨م ، دار النهضة العربية / القاهرة .

(٣) د/ حسن عواضه ، السلطة الرئاسية ،صـ١١٨ ، رسالة دكتوراه مقدمة إلى جامعة القاهرة ، ١٩٧٥م .

ويعتبر أداء العمل التزاماً شخصياً يباشره الموظف بنفسه ومن ثم لا يجوز للموظف أن يعهد بالعمل الذى كلف به من قبل رؤسائه إلى موظف آخر، وهذا يعد تطبيقاً لمبدأ عام يجمع عليه فقهاء القانون الإدارى وهو مبدأ شخصية الاختصاص.[1]

ومن جانب آخر لا يجوز للرئيس أن يعتدى على الحرية الشخصية للموظفين أو المرءوسين – فقد حدث أن حكمدار بوليس مدينه الإسكندرية أصدر أمراً إلى بعض رجال الشرطة بحلق شارب جندى بإدارة مرور المحافظة استنادا إلى أنه اتصل بالصحف وسمح لها بالتقاط صورته فى أوضاع لا تتفق والاحترام المطلوب وتتنافى مع الكرامة العسكرية ، وقد قاموا بحلق شاربه فعلاً فأقام العسكرى دعوته أمام محكمه القضاء الإدارى طالباً الحكم بإلغاء الأمر المذكور وتعويضه عما أصابه من اعتداء جسيم على حريته الشخصية ، وقد أجابته المحكمة إلى طلبه وقالت فى حكمها (الحرية الشخصية هى ملاك الحياة الإنسانية كلها لا تخلقها الشرائع ، بل تنظمها ولاتوجدها القوانين بل توفق بين شتى مناحيها ومختلف توجيهاتها تحقيقاً للخير المشترك للجماعة ، ورعاية للصالح العام فهى لا تتقبل من القيود إلا ما كان هادفاً لهذه الغاية ، مستوحياً تلك الأغراض ولا نزاع أن تصرف الحكمدار ينطوى على اعتداء صارخ على حرية المدعى الشخصية ، وليس له أدنى مسوغ أو مبرر، أما ما تستند إليه الحكومة من أن المدعى اتصل بالصحف وسمح لها بالتقاط صورته فى أوضاع مختلفة – مما يتنافى مع الاحترام ، ويخل بالكرامة العسكرية فسبيله إن كان له وجه المساءلة والحساب وليس اتخاذ هذا الإجراء العاتى الذى أتخذ).[2]

---

(١) د/ سليمان الطماوى ، قضاء التأديب دراسة مقارنة بصـ ١٥٠ ،١٥١ ، مرجع سابق .

(٢) محكمة القضاء الإدارى فى ٨ مارس١٩٥١ مجموعة أحكام مجلس الدولة لأحكام القضاء الإدارى ، السنة الخامسة ، صـ٦٩٩، ٧٠٠ المطبعة العالمية / القاهرة .

كما يلتزم الموظف أيضاً باحترام التدرج الرئاسي بحيث يلتزم بطاعة الأوامر الرئاسية ذات القيمة القانونية الأعلى والتى تصدرمن الرئيس الأعلى وتفضيلها على الأوامر التى تصدر من رئيس أدنى ، فالأوامر التى تصدر من وكيل الوزارة مثلاً أولى بالطاعة من أية أوامر يصدرها رئيس المصلحة وهكذا .(١)

ومن غير المستحسن أن يتخطى الرئيس الأعلى مرءوسيه المباشرين ويوجه أوامر مباشرة إلى من يعملون تحت رئاستهم ، إذ يقضى حسن الإدارة أن يتبع الرؤساء مبدأ تسلسل القيادة حتى لا يرتبك العمل خاصة إذا تعارضت أوامر الرئيس مع التنظيمات التى تكون قد سنها الرئيس المباشر لتنظيم العمل .

وحتى يكتمل مفهوم الامتثال للأمر الرئاسي فلا بد من التزام المرءوسين بالكف عن إقامة العراقيل التى تشل فاعلية أوامر الرؤساء وتذهب سدى بمجهوداتهم التى بذلت فى إعدادها .(٢)

ولا يتردد القضاء من جانبه فى إدانة كل تصرف من جانب المرءوسين يعرقل تنفيذ الأوامر ويشل فاعليتها . فقد قضى بأن (تراخى الموظف فى الإدلاء إلى رئيسه بامتناع قلم المحفوظات عن موافاته بملف الموضوع وقد امتد ذلك سنوات ثلاثاً وجاوز بذلك كل عذر مقبول - ينطوى فى الواقع من الأمر على استهانة سافرة بما يتطلبه الصالح العام وحسن سير المرافق العامة من السرعة الواجبة فى إنجاز الأعمال والحرص على البت فيها فى الوقت المناسب ، وبهذه المثابة فإن تراخى المدعى على هذا النحو يعد خروجاً على مقتضى واجبات الوظيفة العامة يبرر مؤاخذاته تأديبياً... ولا ينال من ذلك

---

(١) د/ محمد عبد الحميد أبو زيد :طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية ، صـ٧٥ ، مرجع سابق .
(٢) د/ محمد أحمد الطيب هيكل : السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان ، صـ٣٠٧ ، مرجع سابق.

عدم وجود تعليمات توجب عرض مثل هذه الموضوعات على الرئيس بعد فترة معينه .(1)

ومن الجدير بالذكرأن هناك مشكلة تعوق الامتثال للأمر الرئاسى وهى مشكلة التعارض بين الأوامر الرئاسية ، فقد يحدث أحياناً أن تتعدد الجهات الرئاسية بالنسبة لموظف معين كأن يكون هناك رئيس فنى وآخر إدارى ، ويفتقد وجود جهاز للتنسيق بينهما ، كما قد يتخطى الرؤساء بعضهم بعضاً ، أو يقوم الرئيس بتوجيه أوامره إلى بعض المرءوسين الذين يعملون تحت إمرة رئيس أدنى منه .

ومن ناحية أخرى قد ينشأ عن التفويض مشاكل مماثلة ، فقد يصدر قرار من الرئيس صاحب الاختصاص الأصيل ثم يصدر قرار آخر من المرءوس المفوض فينشأ تعارض بين الأوامر الرئاسية ،ويصير المرءوس فى الدرجة الثالثة أمام أمرين رئاسيين متعارضين.(2)

ويمكن حل هذه المشكلة عن طريق التزام الإدارة العامة بمبدأ وحدة القيادة والأمر ، ومعنى ذلك أن طاعة المرءوس واجبة لرؤسائه فى ذات المرفق والفرع لا لغيرهم ، فإن كان الموظف يتلقى أوامره من أكثر من رئيس فمن المؤكد أن هذا سيؤدى إلى تضارب وتعارض الأوامر .

ولا يعنى هذا المبدأ أن تنحصر كل السلطات فى يد شخص إدارى واحد وإنما يعنى أن تنحصر سلطة الأمر فى كل مستوى من المستويات فى يد رئيس واحد يصبح مسئولاً عن العمل بالنسبة لمن يعملون تحت إمرته فهذا يؤدى إلى تجنب المشكلات التى تنجم من التعارض بين القرارات .(3)

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا فى 10 مايو 1969 ، مجموعة المبادىء القانونية التى أقرتها المحكمة الادارية العليا السنة 14 ، صـ688 ، دار الكاتب العربى / القاهرة 1970 م .

(2) د/ عاصم عجيلة : واجب الطاعة صـ64 ، مرجع سابق .

(3) د/ محمد أحمد الكبيب هيكل : السلطة الرئاسية بين الفاعلية و الضمان ، صـ253 ،مرجع سابق .

كما أنه في حالة المرافق الفنية التي يوضع على رأسها إدارة فنية ورئاسة إدارية غير فنية ، يمكن علاج التعارض بين الأمور في هذه الحالة بتحديد مجال محدد للعمل لكل من الجهتين الفنية والإدارية ووضع رئاسة عليا موحدة للتنسيق بين الجهتين يلجأ إليها المرءوس عند التعارض. [1]

ومن الحلول أيضاً أنه إذا كانت القرارات الرئاسية صادرة من سلطات مختلفة فالقول الفصل حينئذ هو إتباع قرار السلطة الأعلى مرتبه احتراماً للتدرج بين السلطات ، فتعليمات المدير العام لا يجوز أعمالها أمام قرار صادر من الوزير مثلاً ، أما إن كانت هذه القرارات صادرة من سلطه إدارية واحدة ، فإن المفاضلة بينها تجرى وفقاً لمعيار موضوعي حيث تكون اللائحة أسمى مرتبة من القرار الفردي على الرغم من صدورهما من سلطة واحدة.[2]

المطلب الثاني

احترام الرؤساء

لا تقف مظاهر طاعة الرئيس عند حد تنفيذ أوامره من قبل المرءوسين، وإنما تشمل كل ما يتصل باحترام الرئيس وتوقيره والتزام حدود الأدب واللياقة في مخاطبته وحسن السلوك معه بالقدر اللازم لضمان حسن سير العمل .

ويتسم واجب اللياقة مع الرؤساء واحترامهم بمرونة واسعة ، فلا توجد له ضوابط معينه تحده أو تحكمه ، لذا تتمتع الإدارة بسلطة واسعة في تقدير مدى الإخلال به – إلا أن هذه السلطة – التي تتمتع بها جهة إدارة تمارسها بلا شك تحت رقابة القضاء الذي يقوم بدوره في البحث عن سبب إخلال المرءوس، وهل يوجد خطأ من جانب الرئيس استفز المرءوس فخرج عن حدود اللياقة، أو البحث عن وجود تكافؤ في السيئات بينهما فيلتمس القاضي العذر لذلك المرءوس.

---

(١) د/ سليمان الطماوي: قضاء التأديب ، دراسة مقارنه ، صـ١٦٦ ، مرجع سابق .

(٢) د/ عاصم عجيلة : واجب الطاعة ، صـ٦٥ ، ٦٦ ، مرجع سابق.

ويستعين القاضى الإدارى فى تقدير مدى إخلال المرءوس باللياقة الواجبة بالعرف الإدارى الذى يبرز دوره فى هذا المجال ، حيث تتفاوت المهن فيما بينها حسب ظروف أدائها بشأن هذا الواجب.[1]

ويحرص الرؤساء دائماً على التمسك بمبدأ احترامهم وتوقيرهم حتى لا يكونوا عرضه للسخرية من قبل مرءوسيهم فيحجمون عن إدارة أجهزتهم الإدارية ، فتصاب بالتفكك بين أعضائها – وهم الذين يتوقف على تعاونهم حسن سير العمل – وتتوقف هذه الاجهزة عن أداء خدمتها الأساسية للجمهور .

كما أن توقير الرؤساء واحترامهم لا ينصب فقط على أشخاصهم ، وإنما يتصل بكيان الجهاز الإدارى ، وبذلك يقى هذا الاحترام الإدارة من التصدع ويجنبها التفكك والانهيار ويجعلها راسخة الأقدام ساهرة على إسداء الخدمات العامه وإشباع حاجات الجمهور الأساسية .

ولذلك قضى بأنه : (إذا كان الموظف رفض تنفيذ الأمر أولاً بحجة عدم درايته بأعمال المخازن ثم تقدم بتظلم مكتوب نظر ورفض ، ومن ثم فإن الأمر كان يجب أن ينتهى عند هذا الحد لا أن يثار بعد ذلك فيستوقف الموظف رئيسه عند خروجه من المكتب لكى يعيد على مسامعه ما سبق أن سطره فى شكواه بطريقة غير مألوفة وبعيدة عن الأصول الإدارية الواجب مراعاتها فى مخاطبة الرؤساء احتراماً للوظيفة العامة ... مما يعد معه إخلالاً بالواجب الوظيفى) .[2]

وإن كان للموظف الحق فى تقديم شكوى ومخاطبة السلطات العامة أسوة بغيره من الأفراد – سواء كانوا موظفين أو غير ذلك – إلا أنه لا يجوز للموظف أن يتخذ الشكوى ذريعة للتطاول على رئيسة بما لا يليق أو لتحديه

---

(١) د/ محمد محمود الشحات : الإطار القانونى لإطاعة أمر الرئيس فى الوظيفة العامة، صـ٥٠، مرجع سابق .

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا فى ١١ مايو ١٩٦٣ ، مجموعة المبادئ القانونية التى أقرتها المحكمة الإدارية العليا ، السنة ٨ ، صـ١١٥٠ ، ١١٥١ ، مطابع مؤسسة أخبار اليوم .

أوالتشهير به ، فإذا ضمن شكايته عبارات وألفاظ نابية مؤداها تحقير الرؤساء وامتهانهم والتشهير بهم فإن ذلك يعتبر إخلالاً بواجب وظيفته يستوجب العقاب التأديبي.

ولذلك تقول المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامه (من المبادئ المقررة أنه وإن كان حق الشكوى مكفولاً دستورياً وأن للعامل أن يبلغ عن المخالفات التى تصل إلى علمه توخياً للمصلحة العامة ، إلا أنه يتعين علية عند قيامة بهذا الإبلاغ ألا يخرج عن مقتضيات الوظيفة من توقير الرؤساء واحترامهم ، وأن يكون قصده من هذا الإبلاغ الكشف عن المخالفات توصلاً إلى ضبطها لا أن يلجأ إليه مدفوعاً بشهوة الإضرار بالرؤساء والكيد لهم والطعن في نزاهتهم على غير أساس من الواقع ، كما لا يسوغ أن يتخذا الشكوى ذريعة للتطاول على رؤسائه بما لا يليق أو تحديهم والتشهير بهم) .[1]

وعلى ذلك إذا خرج العامل في شكواه عن هذه الحدود فإنه يكون قد أخل بواجبات وظيفته وارتكب ذنباً يستوجب المؤاخذة والعقاب.

والالتزام باحترام الرؤساء وتوقيرهم يمتد تبعاً لوجود الرابطة الرئاسية إلى خارج المرفق العام ، حفاظاً على هيبة الرؤساء ومكانتهم داخل الإدارة العامة .

ولذلك يقرر أستاذنا الدكتور الطماوى أن الاحترام بين الرئيس والمرءوس يعد واجباً أخلاقياً يتابع الاثنين في كل مكان يلتقيان فيه سواء في العمل أو في الأماكن العامة أو المؤتمرات أو الندوات ، والاحترام والتوقير لا يقيد المرءوس في ممارسة حرياته وحقوقه.[2]

ويرجع ذلك إلى أن واجب احترام الرؤساء ضرورى للحفاظ على مهابة الرؤساء ومكانتهم في الإدارة العامة تلك المكانة التى لا تتجزأ داخل العمل أو

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في ٢٩ يونية ١٩٧٤ ، مجموعة المبادىء التى أقرتها المحكمة الادارية العليا السنة ١٩ بند ١٥٨ ، صـ ٤٦٣ .

(٢) د / سليمان الطماوى: قضاء التأديب ، دراسة مقارنه ، صـ ١٧٦ مرجع سابق .

خارجة ، ولا يجوز للرئيس أن يتبسط مع مرءوسيه بصورة غير مألوفة أو مقبولة ، والمقصود من ذلك أن يكون سلوك الرئيس مع مرءوسيه طبيعياً ومألوفاً.

فقد قضت إحدى المحاكم التأديبية بمجازاة طبيب بوقفة عن العمل مدة ثلاثة شهور بدون مرتب لما تبين من وجود علاقة بينه وبين شغالة بالمستشفى ليست من النوع الذى يقوم عادة بين الرئيس والمرءوس [١] .

ويتحمل المرءوس بواجب اللياقة تجاه كل الرؤساء فى الوزارة أو المصلحة التى يعمل بها حتى لو كان من الرؤساء الذين لا يملكون سلطه الأمر بالنسبة له وبالتالى لا يثبت للرؤساء فى الوزارات والمصالح الأخرى التى لا يتبعها المرءوس ؛ حيث لا تقوم علاقة التبعية بين الموظف وبين هؤلاء الرؤساء فى المصالح الأخرى – تلك التبعية – التى لا ينشأ واجب الطاعة إلا بقيامها.[٢]

لكن المحكمة الإدارية العليا ذهبت إلى عكس ما سبق عندما قررت فى حكم لها أن (واجب العامل فى أى موقع من مواقع العمل بأجهزة الدولة الحكومية وقطاعاتها العامة القوامة على المرافق العامة والخدمات العامة ، لا ينحسر فحسب عند حد احترام رؤسائه فى عمله ، بل يمتد إلى حد التزامه بهذا القدر من الاحترام لأمثالهم من الرؤساء فى الأجهزة الأخرى) .

وأساس ذلك الالتزام وسنده يبعد كل البعد عن فكرة الاحترام المرتبط بأشخاصهم، وإنما هو من صميم الرعاية الواجبة على كل مواطن لحسن سير العمل بالمرافق العامة وكافة مجالات النشاط العام بالدولة... طالما أنها لا

---

(١) حكم المحكمة التأديبية لوزارة الصحة فى ٢٨ابريل ١٩٥٩ فى الدعوى رقم (١) س ق (١) ، وقد أشار إليه د/ محمد أحمد الطيب هيكل فى رسالتة السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان، صـ٣٤٢ ،٣٤٣ ، مرجع سابق .

(٢) د/ عاصم عجيلة : واجب الطاعة ، صـ٧٥ ، مرجع سابق .

تمس الحق فى الشكوى أو تسقطه وإنما تضعه فى إطار من الشرعية التى لا يتجاوز فيها من يباشر حقه الطبيعى حدود ذلك الحق) .[1]

ويرى الدكتور عاصم عجيله أن ما ذهبت إليه المحكمة لا ينهض على أساس سليم من القانون لأن توافر علاقة الخضوع والتبعية شرط جوهرى لقيام واجب الطاعة فهى التى تعقد الصلة بين الرئيس والمرءوس ، والقول بغيرذلك يؤدى إلى إثقال ، كاهل المرءوسين بأمر يتجاوز طاقتهم ، وإذا كان ما بدر من الموظف من قيامه بإعداد منشورات تتضمن تشهيراً برؤساء الهيئة العامة لنقل الركاب والتى كان قد نقل منها إلى شركه النيل العامة لغرب الدلتا – يمثل مسلكاً وظيفيا غير لائق فهو يعتبر إخلالاً بالتزام – وظيفى، إلا أنه على كل حال ليس واجب الطاعة .

ومن المقرر حتى فى نطاق الوظيفة العسكرية أن تبعية المرءوس لرئيسه لا تقوم إلا فى نطاق الوحدة العسكرية التى يعمل بها، فليس على العسكرى واجب الطاعة لعسكرى آخر يعمل فى وحده أخرى لمجرد أنه يعلو عليه فى الرتبة العسكرية ، فواجب الطاعة لا يرتبط بتسلسل الرتب العسكرية وإنما بتبعية المرءوس لرئيسه.[2]

وأرى أن ما ذهب إليه الدكتور عاصم عجيلة هو الصحيح حيث تعدت المحكمة على حرية الموظف فى التعبير وخرقت شرط التبعية الرئاسية اللازمة لنشأة واجب الطاعة على عاتق المرءوس.

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى ٢٢يناير ١٩٧٢ ، مجموعة المبادىء التى أقرتها المحكمة الادارية العليا ، السنة السابعة عشر ، صد ١٦٠ ، ١٦١ الشركة المصرية للطباعة والنشر .

(٢) د/ عاصم عجيلة : واجب الطاعة ، صـ٧٦ ، مرجع سابق.

المطلب الثالث

احترام التدرج الهرمى

مما يتصل بمفهوم الامتثال للأمر الرئاسى احترام المرءوس للتدرج الهرمى ، وقد نشأ نظام التدرج الهرمى أو ما يعرف باسم التسلسل الرئاسى فى كنف الوظيفة العامة حتى أصبح اليوم من المبادئ المستقرة التى لا غنى عنها فى أى نظام وظيفى سليم .

ويعنى هذا المبدأ أن يتدرج الموظفون داخل المرفق العام فى شكل هرمى بحيث تخضع كل فئة للفئة الأعلى منها حتى نصل إلى قمة الهرم وهو الوزير فى النظام البرلمانى باعتباره الرئيس الإدارى الأعلى لوزارته ، ورئيس الجمهورية فى النظام الرياسى الذى يجعل الوزراء أدوات لتنفيذ سياسة رئيس الدولة وبذلك يوجد على قمة الهرم رئيس إدارى واحد ثم يشغل الرؤساء الأخرين كوكلاء الوزارات ورؤساء المصالح والإدارات الدرجات العليا التالية له فى المرتبة ، ويتبوأ أعضاء التنفيذ أو المرءوسين الدرجات الدنيا من ذات الهرم .[1]

ويترتب على هذا التدرج أن أوامر الرؤساء تتدرج فيما بينها بحسب درجة الآمر منهم ،الأمر الذى يترتب عليه تفاوت القوه الإلزامية لقراراتهم بحيث يلتزم المرءوسون بطاعة الأوامر الرئاسية ذات القيمة القانونية الأعلى وتفضيلها على الأوامر التى تصدر من رئيس أدنى .[2]

ويعنى التدرج أيضاً أن يتقدم الموظف بطلباته والتماساته عن طريق رؤسائه – وتخطى الرئيس والالتجاء مباشرة إلى الرئيس الأعلى يمثل مخالفة تأديبية .

---

(١) د/ محمد محمود الشحات : الاطار القانونى لإطاعة أمر الرئيس فى الوظيفة العامة ، صـ٨٠، ٨١ مرجع سابق.

(٢) د/ عاصم عجيلة : واجب الطاعة فى الوظيفة العامة صـ٥٩، مرجع سابق .

وهذا المبدأ مأخوذ أصلاً من النظام العسكرى حيث تلتزم الرتب الدنيا أن تقدم طلباتها عن طريق الرئيس المباشر فالأعلى.[1]

على أن هذا الالتزام لا يمنع الموظف فى حالة اكتشاف مخالفات أثناء أدائه لعمله أن يبلغ السلطات المختصة دون المرور بالطريق الرئاسى.[2]

وليس هناك تلازم بين الدرجة المالية التى يشغلها الموظف وسلطاته الوظيفية ، فقد يكون الرئيس فى درجه مالية أدنى من درجه مرءوسيه ، ورغم ذلك تعقد الرئاسة عليهم ، لأن وظيفته فى البناء الوظيفى لترتيب الوظائف أرفع شأناً ورفعة من وظائف المرءوسين – وفى هذه الحالة ينصاع هؤلاء الآخرين ، المرءوسين ، لأوامر رؤسائهم رغم أنهم يتبوءون درجات مالية تفوق تلك التى يحتلها رئيسهم .[3]

واحترام المرءوسين لأوامر رؤسائهم ينتج من علاقة التدرج التى تنشأ بين الموظفين داخل المرفق العام ، بصرف النظر عن التدرج الإدارى الذى ينشأ بين الهيئات الإدارية ذاتها – أى أن علاقة التدرج التى تقوم بين الموظفين ويتولد عنها واجب الطاعة لا تنحاز إلى المركزية وتعرض عن اللامركزية وإنما ترتبط بالتدرج الهرمى أو الرئاسى الداخلى الذى ينشأ بين الموظفين داخل كل خلية إدارية.[4]

ويمارس الرئيس الإدارى سلطاته على شخص مرءوسيه فى حياته الوظيفية وليس فى حياته الشخصية ، كما يمارس سلطات على أعمال مرءوسيه

---

(١) د/ محمد مختار عثمان : الجريمة التأديبية بين القانون الإدارى وعلم الإدارة العامة صـ١٠١،١٠٢ ، رسالة دكتوراه مقدمة إلى جامعة عين شمس ١٩٧٣ ،

(٢) د / عاصم عجيلة : واجب الطاعة ، صـ٦٠ ، مرجع سابق .

(٣) د/ محمد عبد الحميد أبو زيد : طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية :صـ١٧٠ ، مرجع سابق .

(٤) د/ محمد عبد الحميد أبو زيد طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية، صـ١٧٢ ، مرجع سابق وأيضا : د/ عاصم عجيلة: واجب الطاعة ، صـ٤٧ ، مرجع سابق .

تتمثل فى سلطتى التوجيه والتعقيب ، ويلتزم المرءوس بطاعة رئيسه فى كل ما يصدره من أوامر وتوجيهات ولكن بشرط أن تكوم أوامر الرئيس وتوجيهاته مشروعة.[1]

(١) د/ أنور رسلان: وسط القانون الادارى ، الجزء الاول ، (التنظيم الادارى. النشاط الادارى) ص١٥٢ ، مرجع سابق .

المبحث الثانى

مفهوم الالتزام بأوامر الرؤساء

فى الفقه الإسلامى

يحث الإسلام على ضرورة الانقياد لله عزوجل والتسليم لأوامره وعدم عصيانه أو الخروج على شرائعه .

وطاعة المسلم لقيادته [1] يؤكد امتثاله لأوامر الله وبذلك تصبح طاعة المسلم لها من طاعة الله وعصيانها من عصيان الله .

وقد حث القرآن الكريم على ذلك بقوله ﴿ يأيها الذين ءامنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرسول وأولى الأمر منكم ﴾ الآية[2] .

وتعتبر عدم طاعة الحاكم ومخالفة أوامره خروجاً عن الجماعة ومروقاً عن الدين يبرر إهدار دم الخارجين ، يقول صلى الله عليه وسلم (من رأى منكم من أمره شيئاً يكرهه فليصبر فإنه ليس أحد يفارق الجماعة شبراً فيموت إلا مات ميتة جاهلية) الحديث [3] .

هذا ويشمل مفهوم الالتزام بأوامر الرؤساء : الخضوع لأوامرهم وأيضاً احترامهم وبذل كل لياقة فى التعامل معهم بالقدر الذى يضمن للمرافق العامة سيرها وللرؤساء كرامتهم .

---

(١) القيادة فى الاسلام هى السلطة التنفيذية التى تتولى تطبيق أحكام الشريعة الاسلامية الغراء .

(٢) سبق تخريجها .

(٣) انظر صحيح مسلم بشرح النووى ، ج١٢ صـ٢٤٠ ، كتاب الامارة ، باب : وجوب ملازمة جماعة المسلمين عند ظهور الفتن وفى كل حال ، مرجع سابق .
وأيضاً / شرح السنة الإمام المحدث الحسين بن مسعود البغوى ، ت٢٧٩هـ ، جزء ١٠ ، ص٤٧ ، باب: الصبر على ما يكره من الأمير ولزوم الجماعة ، رقم الحديث ٢٤٥٨ وقال : هذا حديث متفق على صحته ، المكتب الاسلامى . بيروت / لبنان .

وسأتناول ذلك كالآتى :

المطلب الاول : الخضوع لأوامر الرؤساء فى الفقه الإسلامى .

المطلب الثانى : إحترام الرؤساء فى الفقه الإسلامى .

المطلب الثالث : التدرج الرئاسى فى الوظيفة العامة فى الفقه الإسلامى .

المطلب الاول

الخضوع لأوامر الرؤساء فى الفقه الإسلامى

يظهر لنا بوضوح خضوع الصحابة لأوامر الرسول صلى الله عليه وسلم باعتباره الرئيس الادارى الأعلى للدولة الإسلامية. فى كثير من الحوادث التى تمسك فيها الصحابة بدلالة الأمر على وجوب الامتثال.

من ذلك أنهم أوجبوا أخذ الجزية من المجوس لما روى أنه صلى الله عليه وسلم قال : (سنوا بهم سنة أهل الكتاب) الحديث [1] .

وأيضا أوجبوا إعادة الصلاه عند تذكرها ، لما روى أنه صلى الله عليه وسلم قال: (من نسى صلاة فليصلى إذا ذكرها لا كفارة لها إلا ذلك) الحديث[2] .

وأوجبوا أيضا غسل الإناء من ولوغ الكلب ، لما روى من أنه صلى الله عليه وسلم قال : (إذا ولغ الكلب فى إناء أحدكم فليغسله سبعا) . الحديث[3]

---

(١) كنز العمال ، للعلامة البرهان فورى ، جـ٤ ، صـ٥٠٢ ، رقم الحديث ١١٤٩٠ ، مرجع سابق، وأيضا: السنن الكبرى للإمام المحدث أبى بكر أحمد بن الحسين بن على البيهقيى ، ت ٤٥٨هـ ، جـ٩ ، صـ١٨٩ ، ١٩٠ ، الطبعة الاولى ١٣٥٦ هـ مطبعة مجلس دائرة المعارف العثمانية بالهند ، نشر : دار المعرفة ، بيروت لبنان .

(٢) صحيح مسلم بشرح النووى ، جزء ٥ ،صـ١٨٢ ، ١٩٣ ، كتاب الصلاه ، باب قضاء الصلاه الفائته وإستحباب تعجيل قضائها ، مرجع سابق ، وأيضا : كنز العمال ، جـ٧ ، صـ ٣٥٨ ، رقم الحديث ٢٠١٤٩ ، مرجع سابق .

(٣) صحيح مسلم بشرح النووى جـ٣ ،صـ ١٨٣ ، كتاب الطهارة ، باب حكم ولوغ الكلب ، مرجع سابق وأيضا : سنن ابن ماجة ، جـ١ ، صـ ٢٠٩ ، باب : غسل الاناء من ولوغ الكلب ، رقم الحديث ٣٦٣ ، مرجع سابق .

وأيضا بعد وفاة رسول الله – صلى الله علية وسلم – امتثل الصحابة لأمر خليفته أبي بكر الصديق – رضي الله عنه – حين أمرهم بالخروج لقتال المرتدين ومانعي الزكاة فاستجابوا له فإنه لما مات – رسول .

صلى الله عليه وسلم – وفصل[1] أسامة ارتدت العرب عوام أو خواص وتوحي مسيلمة وطليحة فاستغلظ أمرهما واجتمع على طليحة عوام طيىء وأسد وارتدت غطفان إلى ما كان من أشجع وخواص من الأفناء فبايعوه وقدمت هوازن [2] رجلاً وأخرت أخرى وأمسكوا الصدقة إلا ما كان من ثقيف[3] ولفّها ، فإنهم اقتدى بهم عوام جديلة [4] والأعجاز وارتدت خواص من بني سُليم [5] وكذلك سائر الناس بكل مكان ، وقدمت رسل النبي – صلى الله عليه وسلم – من اليمن واليمامة [6] وبلاد بن أسدٌ ووفود من كان كاتبة النبي -صلى الله علية وسلم – وأمر أمره في الأسود ومسيلمة وطليحة بالأخبار

---

(١) فصل : من الناحية أي خرج ، وبابه جلس ، انظر مختار الصحاح للرازي ، صـ٥٠٥ ، مرجع سابق

(٢) (هوازن) نسبة هوزن ، وهو اسم طائر ، وجمعه هوازن ، وهوزن : حي من اليمن يضاف إليه مخلاف باليمن ،انظر :معجم البلدان ،للشيخ شهاب الدين ابى عبد الله ياقوت ابن عبد الله الحموى الرومي البغدادي ، ت ٦٢٦هـ جـ٥ ، صـ ٤٢٠ ط الثانية ١٩٩٥ ، دار صادر - بيروت / لبنان .

(٣) (ثقيف) نسبة إلى ثقَف بالفتح ثم السكون وهو موضع.. ، انظر معجم البلدان للحموى، جـ٢ ، صـ٨١ ، مرجع سابق

(٤) (جديلة) بالفتح ثم بالكسر : اسم قبيلة من طيء ، وقبيلة من الانصار ومن قيس ، وجديلة اسم مكان في طريق حاج البصرة ، انظر معجم البلدان للحموى جـ٢ ، صـ١١٥ ، مرجع سابق .

(٥) (بني سليم) : سليم : تصغير سلم ، ووادي سلم : بالحجاز ، والسلم في الاصل : شجر ورقه القرظ الذي يدبغ به ، وبه سمي هذا الموضع ، انظر : معجم البلدان للحموى ،جـ٣ ، صـ ٢٤٠ ، مرجع سابق .

(٦) (اليمامة) منقول عن اسم طائر يقال له اليمام ، واليمامة اسم إقليم ، كان فتحها وقتل مسيلمة الكذاب في أيام ابي بكر الصديق رضى الله عنه سنه ١٢ هـ وفتحها أمير المسلمين خالد بن الوليد عنوة ثم صولحوا ، وقال أهل السير : كانت منازل طسم وجديس اليمامة وكانت تدعى جوّاً وما حولها إلى البحرين . انظر : معجم البلدان للحموى ، جـ٥ ، صـ ٤٤٢ ، مرجع سابق .

والكتب ، فدفعوا كتبهم إلى أبى بكر وأخبروه الخبر فقال لهم أبو بكر: لا تبرحوا حتى تجئ رسل أمرائكم وغيرهم بأدهى مما وصفتم وأمر ، وانتقاض الأمور فلم يلبثوا أن قدمت كتب أمراء النبى – صلى الله عليه وسلم – من كل مكان بانتقاض عامة وخاصة وتبسطهم بأنواع الميل على المسلمين، فحاربهم أبو بكر بما كان رسول الله – صلى الله عليه وسلم – حاربهم بالرسل ، فرد رسلهم بأمره واتبع الرسل رسلا، وانتظر بمصادمتهم قدوم أسامة وكان أول من صادم عبس[1] وذبيان[2] ، عاجلوه فقاتلهم قبل رجوع أسامه .[3]

ويصور عبد الله بن مسعود –رضى الله عنه – مدى صواب رأى أبى بكر – رضى الله عنه – وحفظه للإسلام ومن الهلاك بحروب الردة فيقول (لقد قمنا بعد رسول الله – صلى الله عليه وسلم – مقاماً كدنا نهلك فيه لولا أن الله من علينا بأبى بكر، أجمعنا على أن لا نتقاتل على إبنة مخاض) [4] وإبنة لبون[5] ، وأن نأكل قرى عربية! ونعبد الله حتى يأتينا اليقين ، فعزم الله لأبى بكر على قتالهم ، فو الله ما رضى منهم إلا بالخطة المخزية[6] أو الحرب

---

(١) (عبس) بفتح أولة وسكون ثانيه ، اسم القبيلة التى ينسب إليها عنتره العبسى ، انظر : معجم البلدان للحموى جـ٤ ، صـ٧٨ ، مرجع سابق .

(٢) (ذبيان) بكسر أولة وسكون ثانية ، بلفظ القبيلة ، بلد قاطع الاردن مما يلى البلقاء ، انظر مجمع البلدان للحموى جـ٣صـ٤ مرجع سابق .

(٣) تاريخ الامم والملوك للطبرى ، جـ٢ ، صـ٢٥٤ ، مرجع سابق ، وأيضا : الكامل فى التاريخ ، لعز الدين أبو الحسن على بن محمد بن محمد بن عبد الكريم الشيبانى المعروف بابن الاثير ، ت ٦٣٠هـ ،ج٢ ، صـ٣٤٢ ، الطبعة السادسة ١٤١٥هـ/ ١٩٩٥م ، دار صادر بيروت/ لبنان .

(٤) (ابن مخاض) ولد الناقة إذا اتم سنة من عمره ودخل فى الثانية ، انظر: معجم لغة الفقهاء ، د/ محمد رواس قلعة جى صـ١٨ ، مرجع سابق .

(٥) (ابن لبون) ولد الناقة إذا اتم السنتين من عمره ودخل فى الثالثة ، سمى بذلك لان أمه تلد غيره فيكون لها لبن ، انظر : معجم لغة الفقهاء ، د/ محمد رواس قلعة جى صـ١٨ ، مرجع سابق .

(٦) (المخزية) من (خزى) بالكسر (خزيا) بكسر الفاء اى زل وهان انظر : مختار الصحاح للرازى ، صـ ١٧٤ ، مادة (خزى)، مرجع سابق

المجلية [1]. فأما الخطة المخزية فأن يقروا أن من قتل منهم في النار ومن قتل منا في الجنة وأن يدوا قتلانا ونغنم ما أخذنا منهم ، وأن ما أخذوا منا مردود علينا، وأما الحرب المجلية فأن يخرجوا من ديارهم [2] وكذلك أيضاً أمرهم أبو بكر- رضي الله عنه - بالقتال تحت قيادة أسامة فأطاعوه رغم أنهم كانوا مخالفين لأبي بكر - رضي الله عنه - في بعض الأمور .

ورد في تاريخ الأمم والملوك عن الحسن بن أبي الحسن البصري قال : ضرب رسول الله - صلى الله عليه وسلم - قبل وفاته بعثاً على أهل المدينة ومن حولهم وفيهم عمر بن أبي الخطاب وأمر عليهم أسامة بن زيد فلم يجاوز آخرهم الخندق حتى قبض رسول الله - صلى الله عليه وسلم - فوقف أسامة بالناس ثم قال لعمر:ارجع إلى خليفة رسول الله - صلى الله علية وسلم - فاستأذنه يأذن لي أن أرجع بالناس فإن معي وجوه الناس وحدهم ولا آمن على خليفة رسول الله ، وثقل رسول الله ، وأثقال المسلمين أن يتخطفهم المشركون . وقالت الأنصار: فإن أبى إلا أن يمضي فأبلغه عنا واطلب إليه أن يولي أمرنا رجلاً أقدم سناً من أسامة . فخرج عمر بأمر أسامة، وأتى أبا بكر فأخبره : بما قال أسامة - فقال أبو بكر . لو خطفتني الكلاب والذئاب لم أرد قضاءً قضى به رسول الله - صلى الله عليه وسلم - قال : فإن الأنصار أمروني أن أبلغك وإنهم يطلبون إلي أن تولي أمرهم رجلاً أقدم سنا من أسامة ، فوثب أبو بكر وكان جالساً فأخذ بلحية عمر فقال له : ثكلتك أمك وعدمتك يابن الخطاب - استعمله رسول الله - صلى الله عليه وسلم - وتأمرني أن أنزعه فخرج عمر إلى الناس فقالوا له ما صنعت ؟ قال: امضوا ثكلتكم أمهاتكم اما لقيت في سبيلكم من خليفة رسول الله - صلى الله عليه وسلم .[3]

---

(1) (المجليه) من (جلا) (الجلي) ضد الخفي ، والجلاء بالفتح والمد الامر الجلي ، تقول منه جلا لي الخبز يجلو (جلاء) اي وضح . والجلاء ايضا الخروج من البلد والاخراج أيضا ، انظر مختار الصحاح للرازي ، صـ١٠٨ ، مادة (جلا) مرجع سابق .

(2) الكامل في التاريخ ، لابن الاثير ، جـ٢ ، صـ٣٤٢ ، مرجع سابق .

(3) تاريخ الامم والملوك للطبري ،ج٢ ، صـ٢٤٦ ، مرجع سابق ، وانظر ايضا : الكامل في التاريخ لابن الأثير ، ج٢، صـ٣٣٤ ، ٣٣٥ ، مرجع سابق.

وقد حذر الإسلام من مخالفة الحاكم لأنه قد يترتب على مخالفته تصدع وحدة الأمة .

ورد فى تفسير قوله تعالى : ﴿ ولقد صدقكم الله وعده إذ تحسونهم بإذنه حتى إذا فشلتم وتنازعتم فى الأمر وعصيتم من بعد ما أراكم ما تحبون منكم من يريد الدنيا ومنكم من يريد الآخرة ... ﴾ الآية [1]

أن المسلمين قتلوا صاحب لواء المشركين وسبعة نفر منهم بعده على اللواء ، وكان الظفر ابتداً للمسلمين غير أنهم اشتغلوا بالغنيمة، وترك بعض الرماة أيضا مركزهم طلباً للغنيمة فكان ذلك سبب الهزيمة .

روى البخارى عن البراء بن عازب قال : (لقينا المشركين يومئذ ، وأجلس النبى – صلى الله عليه وسلم – جيشا من الرماة، وأمّر عليهم عبد الله بن جبير ، وقال : لا تبرحوا ، إن رأيتمونا ظهرنا عليهم فلا تبرحوا ، وإن رأيتموهم ظهروا علينا فلا تعينونا ..... إلخ) .[2]

وواضح مما سبق أن مخالفة الرماة فى غزوة أحد لأمر رسول الله – صلى الله عليه وسلم – لهم بالثبوت ، وانشغالهم بجمع الغنائم ، ترتب عليه هزيمة المسلمين وتصدع وحدتهم فى بادىء الأمر .

ولذلك أوجب الإسلام الخضوع لأمر الحكام ولو كان دون غيره فى المنزلة ما دام يأمر بالمعروف وينهى عن المنكر ، فيقول – صلى الله عليه وسلم– (اسمع وأطع ولو لعبد مجدوع الأطراف) . الحديث[3]

---

(١) سورة آل عمران من الآية رقم ١٥٢ .

(٢) انظر : القصة بتمامها فى الجامع لاحكام القرآن للقرطبى ، جـ٤ ، صـ٢٣٣ ، وما بعدها ، مرجع سابق ، وايضا روح المعانى للألوسى ، جـ٤ ، صـ ٨٨ وما بعدها ، مرجع سابق .
وفى تخريج الحديث انظر : فتح البارى شرح صحيح البخارى ، لابن حجر العسقلانى ، جـ٧ ، صـ ٣٤٩ ، ٣٥٠ ، مرجع سابق .

(٣) كنز العمال للبرهان فورى ، جـ١٥ ، صـ٨٢٩ ، رقم الحديث ٤٣٢٩٧ ، مرجع سابق .

والخضوع لأمر الحاكم مقيد بأن لا يكون فى معصية – لأن الطاعة ليست مقرره لذات الحاكم فى شخصه وإنما هى التزام دينى وواجب شرعى تجاه ما يصدر عنه من أعمال ، ومن ثم فطاعته واجبة ما لم يأمر بمعصية – فإن أمر بمعصية فلا سمع له ولا طاعة ، لأن كلا من الحاكم والمحكوم ملتزم بوجوب المحافظة على الدين فى عقيدته وشريعته (١) .

لذلك يقول – صلى الله عليه وسلم – (السمع والطاعة على المرء المسلم فيما أحب وكره ما لم يؤمر بمعصية فإذا أمر بمعصية فلا سمع ولا طاعة) الحديث (٢) .

ويحدد ابن كثير مفهوم عدم الطاعة فى تفسيره للآية الكريمة ﴿ يأيها الذين ءامنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرسول وأولى الأمر منكم ﴾ الآية (٣) .

بقوله ﴿ أى فيما أمروكم به من طاعة الله تعالى لا فى معصية الله لأنه لا طاعة لمخلوق فى معصية الله ﴾ (٤) .

وسوف أوضح ذلك تفصيلاً عند الحديث عن طاعة الأوامر غير المشروعة .

ولا تفرق الشريعة الغراء فى شأن واجب طاعة الرؤساء بين العسكريين والمدنيين حيث تحرم على المرءوس عسكرياً أو مدنياً الخضوع لأمر رئيسه المخالف لأحكام الشريعة (٥) .

---

(١) د/ صبحى عبده سعيد : شرعية السلطة والنظام فى الاسلام ، دراسة مقارنة ، صـ١٠٨ مرجع سابق.

(٢) فتح البارى شرح صحيح البخارى ، ج١٣ ، صـ١٢١ باب : السمع والطاعة للإمام مالم تكن معصية ، رقم الحديث ٧١٤٤ ، مرجع سابق .

(٣) سبق تخريجها .

(٤) تفسير ابن كثير ، تحقيق/ طه عبد الرؤف سعد ، جـ١ ، صـ ٢١٠ ، مرجع سابق .

(٥) د/ محمد جودت الملط: المسئولية التأديبية للموظف العام ، صـ ١١٨ ، مرجع سابق .

والامتثال لأمر الرئيس يقتضى من المرءوس إخلاص النية وتنقيتها من وساوس الشيطان وآفات النفاق والتظاهر ، وقد نبه إلى ذلك رسول الله – صلى الله عليه وسلم – بقوله : (إنما الأعمال بالنيات وإنما لكل امرئ ما نوى ، فمن كانت هجرته إلى الله ورسوله فهجرته إلى الله ورسوله، ومن كانت هجرته إلى دنيا يصيبها أو امرأة ينكحها فهجرته إلى ما هاجر إليه) الحديث [1] .

فعلى المرءوس أن يراقب الله فى أداء عمله ولا يتقاعس عن تحقيق أهداف العمل المسند إليه ، أو يتراخى فى طاعة أوامر رئيسه ، أو يتجاوز نطاق المهمة التى يتضمنها أمر الرئيس .

كما يجب عليه أن يداوم على الإخلاص والتعاون بين زملائه والتفاهم مع رؤسائه ويتقرب إليهم ، ويحسن معاملتهم ، وينسق بين جهوده وجهود رئيسه مما يؤدى إلى نتائج أفضل من حيث السلامة فى اتخاذ القرار وزيادة الإنتاج [2] .

المطلب الثانى

احترام الرؤساء فى الفقه الإسلامى

يتطلب الالتزام بأوامر الرؤساء إلى جانب الخضوع للأمر الرئاسى احترام الرؤساء وتقديرهم .

فيجب على المرءوس أن يتصرف مع رؤسائه ويناقشهم ويبدى رأيه فى حدود ما تقتضيه الوظيفة من تحفظ ووقار وما تستوجبه علاقته برؤسائه من التزام حدود الأدب واللياقة وحسن السلوك.

---

(١) فتح البارى شرح صحيح البخارى ، لابن حجر العسقلانى ،ج١ ، صـ٩ كتاب بدء الوحى ، رقم الحديث ١ ، صـ٩ ، مرجع سابق ، وأيضا : السنن الكبرى ، للبيهقى ،ج١ ، صـ٤١ باب : النيه فى الطهارة الحكمية وصـ٢١٥ ، باب النية فى التيمم ، مرجع سابق .

(٢) د/ محمد عبد الحميد أبو زيد : المرجع فى القانون الإدارى ،صـ٢٢٩ مرجع سابق.

يدل على ذلك ما رواه ابن أبي شيبه في كتابه : (المصنف في الأحاديث والآثار) أن رجلاً كان ذو صوت ونكاية على العدو اشترك في القتال في موقعة من المواقع الحربية بين المسلمين والفرس مع أبي موسى الأشعري – رضي الله عنه – فتم النصر للمسلمين وغنم هذا الرجل غنائم كثيرة ، فلما جاء وقت قسم الغنائم كان الرجل يرى أن كل ما غنمه له ، ورأى أبو موسى أن يعطيه ما يكفيه ، فأصر الرجل فضربه أبو موسى عشرين سوطاً ، وحلق رأسه ، فما كان من الرجل ألا أن جمع شعر رأسه وذهب إلى أمير المؤمنين عمر بن الخطاب –رضي الله عنه – في المدينة . ولما وصل أخرج شعره وضرب به صدر عمر بن الخطاب وذلك في مرارة واحتجاج حتى ظن من حضر هذا المشهد بأن عمر سيغضب وربما يعاقب هذا الرجل ، وثار الجالسون على هذا التصرف وأخذ بعضهم يهم بهذا الرجل ، فإذا بعمر يومئ إليهم ويجمع الشعر بيده ويطلب من الرجل الجلوس ويتريث عليه حتى تهدأ ثورته ثم يقول له : والآن ما أمرك؟ فيجيب الرجل : أما والله لولاه ، فقال عمر: صدق لولا النار ، فأخبر الرجل عن شكايته ، وفحواها أن أبا موسى الأشعري قد أنزل به عقوبة في غير محلها ، وعندما فرغ الرجل من مظلمته قال عمر: لأن يكون الناس كلهم على مثل صرامة هذا أحب إلى من جميع ما أتى على . ثم كتب عمر إلى أبي موسى (سلام عليك أما بعد فإن فلان بن فلان أخبرني بكذا وكذا وإني أقسم عليك إن كنت فعلت به ما فعلت في ملأ من الناس لما جلست في ملأ منهم فاقتص منك ! وإن كنت فعلت به ما فعلت في خلاء فاقعد له في خلاء فيقتص منك . فقال الناس للرجل : اعف عنه ، فقال : لا والله لا أدعه لأحد من الناس، فلما رفع الكتاب (أي لأبي موسى) قعد للقصاص فرفع الرجل رأسه للسماء وقال قد عفوت عنه) [1] .

---

(١) انظر : المصنف في الاحاديث والآثار لأبن أبي شيبة ، للإمام الحافظ ابي بكر عبد الله بن محمد بن أبي شيبة الكوفي العبسي ، ت ٢٣٥هـ ج٨ ، صـ٣٣، ٣٤ ط ١٤١٤هـ / ١٩٩٤م ، ٣٤ ، دار الفكر العربي ، بيروت ، لبنان ، وانظر أيضا ، د/ غالب عبد الكافي القرشي : أوليات الفاروق في الادارة والقضاء ج١ ، صـ٣٢٨ ، ٣٢٩ ، ط ١٤١٠ هـ ١٩٩٠م ، مؤسسة الكتب الثقافية ببيروت / لبنان ، مكتبة الجيل الجديدة صنعاء/ اليمن .

والمتأمل فى القصة يرى غضب الصحابة من تصرف الرجل حينما ألقى بشعره فى صدر أمير المؤمنين ، لأنهم رأوا أن تصرفه هذا ينطوى على عدم احترامه لأمير المؤمنين ، إلا أنه مع عرض الرجل لشكايته رأى عمر – رضى الله عنه – مدى ما وقع به من ظلم ، ويعجب بشجاعة الرجل ويهتز فرحاً ، حتى أنه يقول لأصحابه أنه لو كان الناس فى قوة هذا الرجل وشجاعته أحب إليه من جميع ما فتح الله له من الأرض.

وليس معنى شجاعة المرءوس فى إبداء رأيه أن يتطاول على رؤسائه أو يتعامل معهم بطريقة غير لائقة ، و إنما تكون شجاعة المرءوس فى أن يرى الحق حقاً ويعمل على إظهاره ويرى الباطل باطلا ويعمل على البعد عنه ،ويعترف بحق رؤسائه فى أن يهدوه إلى الطريق السليم ،وأن يعارضوه معارضة أمينة بما لا يقنعهم من تصرفاته ، ويعمل على احترامهم وعدم النيل من كرامتهم [1] .

وعلى ذلك يمكن القول أن المرءوس إذا تجاوز حدود إبداء رأيه إلى سلوك ينطوى على إهانة لرئيسه أو تشهيرٍ به فإن تصرفه فى هذه الحالة يمثل جريمة تعزيرية ، ويحق لرئيسه فى العمل ، أيا كان مسماه ، أن يوقع عليه الجزاء المناسب لجريمته وذلك فى حدود السلطة الممنوحة للرئيس .

المطلب الثالث

التدرج الهرمى فى الوظيفة العامة فى الفقه الإسلامى

يقصد بالتدرج الهرمى تسلسل القيادات ابتداء من القيادة النهائية إلى أدنى درجاتها فيما يسمى خط السلطة الذى يحدد مسارات الاتصالات النهائية .

---

(١) د/ محمد عبد الحميد أبو زيد : سلطة الحاكم فى تغير التشريع شرعاً وقانوناً ، صـ٣١ وما بعدها ، ط ١٩٨٤ دار النهضة العربية القاهرة.

ولهذا نجد الرئيس الإدارى الأعلى لجهة العمل يستعين فى مباشرة الأعمال المنوط بجهة العمل تحقيقها بمن هم دونه ، وهؤلاء يستعينون أيضاً بمن هم أقل درجه ... . وهكذا حتى نصل إلى القاعدة التى يشغلها أولئك المنفذون لكافة الأعمال المادية دون أن يكون لهم سلطه على أحد .[1]

ويرتكز هذا المبدأ على أساس شرعى يتمثل فى قول الله تعالى ﴿ يرفع الله الذين ءامنوا منكم والذين أوتوا العلم درجات والله بما تعملون خبير﴾ الآية .[2]

ويقول تعالى أيضاً ﴿ نرفع درجات من نشاء وفوق كل ذى علم عليم ﴾ الآية [3] .

وواضح من الآيتين السابقتين أنهما جعلتا أساس التدرج فى الأعمال والتفاوت فيها ، إنما مرجعه إلى التفاوت فى المعرفة والخبرة ومصدرهما العلم .

هذا ويعتبر الإسلام التدرج الهرمى ، الرئاسى ، اختباراً لنا – سواء كنا رؤساء أو مرءوسين– يكشف عن مدى استخدامه فى إصدار أوامر ملزمة تحقق صالح الجماعة وأعضائها ، وإطاعة المرءوسين لهم بالتزام هذه الأوامر والعمل بمقتضاها، وهو بذلك يشبع حاجات الأفراد عن طريق النشاطات البشرية الجماعية التى يحكم تنظيمها ويحكمه هذا التدرج الهرمى أو الرئاسى .[4]

ولذا يقول تعالى ﴿ وهو الذى جعلكم خلائف الأرض ورفع بعضكم فوق بعض درجات ليبلوكم فيما آتاكم ﴾. الآية [5] .

---

(١) د/ رمضان بطيخ أصول التنظيم الإدارى فى النظم الوضعية والإسلامية صـ١٥٨، ١٥٩، مرجع سابق.

(٢) سورة المجادلة الأية رقم ١١ .

(٣) سورة يوسف من الآية رقم ٧٦.

(٤) د/ حمدى أمين عبد الهادى : الفكر الإدارى الإسلامى والمقارن ، صـ١٤٨، مرجع سابق.

(٥) سورة الانعام من الآية رقم ١٦٥ .

كما يقول ﴿ ورفعنا بعضهم فوق بعض درجات ليتخذ بعضهم بعضاً سخرياً ﴾ الآية [1] .

وقد اقتضت فطرة الله يرفع الناس بعضهم فوق بعض درجات أى فى توزيع هرمى أو رئاسى .

وما دام التدرج فى الأعمال يستند إلى التفاوت فى العلم بأوسع معانى كلمه العلم أى مطلق المعرفة ،فإنه يتعين توفير فرص العلم للجميع حسب القدرات والملكات الذاتية سواء فى المدارس أو مراكز التدريب على اختلاف مراحلها وتخصصاتها وأساليبها [2]

---

(١) سورة الزخرف من الأية رقم ٣٢ .

(٢) د/ حمدى أمين عبد الهادى : الفكر الإدارى الإسلامى والمقارن صـ١٤٩ ، مرجع سابق .

المبحث الثالث

أساس الإلتزام بأوامر الرؤساء
فى القانون الإدارى والفقه الإسلامى

وينقسم هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول : الأساس القانونى لواجب الالتزام بأوامر الرؤساء .

المطلب الثانى : أساس الالتزام بأوامر الرؤساء فى الفقه الإسلامى .

المطلب الأول

الأساس القانونى لواجب الالتزام بأوامر الرؤساء

بعد واجب الالتزام بأوامر الرؤساء واجباً وظيفياً ينبع من طبيعة الوظيفة العامة وضروراتها التى تفرض الخضوع لأحكام القانون ، واحترام الموظفين لأوامر الرؤساء سواء كانت هذه الأوامر مكتوبة متمثله فى المنشورات أو التعليمات أو الأوامر والقرارات أو كانت هذه الأوامر شفوية.

وهذا الاحترام ينتج من علاقة التدرج التى تنشأ بين الموظفين داخل كل إدارة وهو ما يعرف بالتدرج الهرمى أو التسلسل الرئاسى [1]

ويعنى هذا المبدأ أن يتدرج الموظفون فيما بينهم فى شكل هرمى تدرجى عبارة عن فئات أو مستويات تختلف كل فئة عن الأخرى فى الاختصاصات والحقوق التى تتمتع بها .

وعلى ذلك يمكن تصور التنظيم الإدارى فى صورة هرم متعدد الطبقات أو الدرجات يشغل كل طبقة من طبقاته مجموعة من الموظفين الذين يتمتعون

---

(١) د/ عاصم عجيلة : واجب الطاعة فى الوظيفة العامة ، صـ٤٦ ، مرجع سابق ، وأيضا : د/حسن عواضة: السلطة الرئاسية ، صـ ١١٦ ، مرجع سابق.

بقدر من الاختصاصات أو الصلاحيات يتناسب مع مركز فئتهم فى الهرم الوظيفى وكل فئة من هؤلاء الموظفين تخضع للفئة التى تعلوها إلى أن تصل إلى الرئيس الأعلى ، فى نفس الوقت الذى تكون الفئة التالية لها خاضعة لها ، وهكذا تتحدد قيمة التصرفات القانونية لموظف ما وفقا لمركزه الوظيفى فى التنظيم الإدارى .(1)

وقد نشأ هذا التدرج الرئاسى بين الموظفين وتطور فى كنف الوظيفة العامة حتى أصبح اليوم من المبادئ المستقرة فى المنظمات الإدارية التى لا غنى عنها فى أى نظام وظيفى سليم .

ويؤدى نظام التـــدرج الرئاسى إلى أن يكون للرئيس الإدارى الأعلى والرؤساء التالين له سلطة إصدار الأوامر لمن يلونهم فى المرتبة ، ويلتزم هؤلاء المرءوسون فى المقابل بإطاعة هذه الأوامر وتنفيذها (2)

ويلاحظ أن التزام المرءوسين بطاعة أوامر الرؤساء ينشأ حيثما يوجد تجمع وظيفى مهما قل عدد أعضائه ، إذ يقوم بينهم هذا الرباط التسلسلى بغض النظر عن التدرج الإدارى الذى ينشأ بين الهيئات الإدارية ذاتها ، فقد تصبح تابعة وخاضعة للسلطات التى تعلوها فى المرتبة ، فيقوم بينها نوع من التبعية الرئاسية ، فكل رئيس هو مرءوس لمن يعلوه فى المرتبة ، ورئيس لمن دونه فى المرتبة وهكذا (3)

وجدير بالذكر أن مبدأ التدرج الرئاسى ينطبق داخل أية خليه إدارية بغض النظر عن التدرج الإدارى الذى ينشأ بين الهيئات الإدارية فيما بينها ،وبمعنى

---

(1) د/ أنور رسلان: وسيط القانون الإدارى ، الجزء الأول (التنظيم الادارى ، النشاط الادارى) ، صـ151 ، مرجع سابق .

(2) د/ محمد محمود الشحات ، الإطار القانونى لإطاعة أمر الرئيس فى الوظيفة العامة ، صـ80، مرجع سابق.

(3) د/ عاصم عجيلة واجب الطاعة فى الوظيفة العامة ، صـ47 ، مرجع سابق .

آخر فإن مبدأ التدرج الرئاسي لا يرتبط بنظام المركزية الإدارية ولا يتنافر ونظام اللامركزية الإدارية.[1]

كما أنه يمكن القول أن الدولة تهدف من خلال نشاطها الإداري إلى إشباع الحاجات العامة الجوهرية – وتعتبر المرافق العامة[2] وسيلة الدولة في إشباع هذه الحاجات مما يستتبع أن تستمر هذه المرافق في خدمة هذه الفكرة التي من أجلها وجدت .

ويضمن مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد عدم توقف هذه المرافق عن أداء خدماتها حتى لا تضطرب حياة الأفراد وتحدث فوضى اجتماعية .

ويثقل المبدأ السابق ذكره عاتق الإدارة بأعباء كثيرة حتى تضمن أداء الخدمة لجمهور المنتفعين واستمراريتها ، فمثلاً يتعين على الإدارة في المستشفيات إعداد التجهيزات الطبية اللازمة ، وتوفير الأدوية والعقاقير الطبية المطلوبة ، وكذا عليها تدبير العدد المناسب من العاملين القادرين على إشباع هذه الخدمة لجمهور المنتفعين في أي وقت، كما يجب على إدارة الجامعة توفير الإنشاءات والمعدات والأماكن ، وأن تضمن وجود هيئة تدريس ، وإعداد أجيال متعاقبة للقيام بمهمة التعليم والبحث العلمي والابتكار كما يجب ،عليها ذلك أن تعد جهازاً إدارياً كفئاً قادراً على تسيير الجامعة على المستوى اللائق [3]

ولا يتصور وفاء الإدارة بمسئوليتها في إشباع الحاجات العامة للأفراد ، دون أن يلتزم الموظفون بواجب الطاعة حيث تقوم الجهة الإدارية بتسيير دفة

---

(1) د/ محمد أحمد الطيب هيكل: السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان ،صـ٣٧، مرجع سابق .

(2) يعرف المرفق العام بأنه : عبارة عن مشروع يعمل بانتظام واطراد تحت إشراف رجال الحكومة بقصد أداء خدمة عامة للجمهور مع خضوعه لنظام قانوني معين ، انظر : د/ سليمان الطماوي : مبادىء القانون الاداري ، دراسة مقارنة، الكتاب الثاني صـ ٢٥ ، ط سنه ١٩٧٣ ، دار الفكر العربي /القاهرة .

(3) د/ سعاد الشرقاوي : القانون الإداري (النشاط الإداري) صـ١٣١ ، ط ١٩٨٣ ، دار النهضة العربية بالقاهرة .

العمل فى المرفق عن طريق إصدار سلسلة من الأوامر والتعليمات إلى المرءوسين ، الذين عليهم تنفيذ هذه الأوامر دون تسويف ، ولا يتحقق ذلك فى غياب واجب الطاعة والامتثال لأوامر الرؤساء – حيث تكون هذه الأوامر محلاً للنقاش والجدل من جانب المرءوسين ، فينفذوا ما يوافق أهواءهم ويعترضوا على ما لا يوافق أهواءهم – مما يؤدى إلى – الإخلال بمبدأ سير الموافق العامة بانتظام واطراد .[1]

وخلاصة ذلك أن واجب الامتثال لأوامر الرؤساء يكون حتمياً لتطبيق مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد ، كما أن هذه المبدأ فى الحقيقة لا معنى له بدون ذلك الواجب .

المطلب الثانى

أساس الالتزام بأوامر الرؤساء فى الفقه الإسلامى

الالتزام بطاعة أوامر الرؤساء يجد أساسه فى عديد من آيات القرآن الكريم ، وكثير من أحاديث الرسول – صلى الله عليه وسلم –، وهى توجب طاعة ما أمر به الرؤساء على اختلاف مراتبهم أو مسمياتهم المنتشرين فى ربوع الدولة الإسلامية والذين يدين لهم الموظفون بالطاعة .

أما عن مصدر الطاعة فى القرآن ، فتجد قوله تعالى ﴿ يأيها الذين ءامنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرسول وأولى الأمر منكم... ﴾ الآية[2]

وواضح من النص القرآنى أن الله لم يقصر الطاعة عليه سبحانه ، وعلى رسوله – صلى الله علية وسلم – فحسب ، بل أمر كذلك بطاعة أولى الأمر الذين بيدهم تصريف الأمور فى الدولة والعمل على استقرارها .

---

(١) د/ محمد محمود الشحات :الاطار القانونى لإطاعة أمر الرئيس فى الوظيفة العامة ، صـ٨٦ ، مرجع سابق .

(٢) سبق تخريجها .

وأولوا الأمر لفظ عام يشمل جميع المسئولين سواء الحكام أو رؤساء الإدارات بمختلف مراتبهم. [1]

وطاعة الرؤساء والالتزام بأوامرهم مقيدة بأن لا تكون فى معصية ؛ لذلك يحدد ابن كثير مفهوم عدم الطاعة فى تفسيره للآية الكريمة السابق ذكرها بقوله (أى فيما أمروكم به من طاعة الله لا فى معصية الله لأنه لا طاعة لمخلوق فى معصية الله) [2]

كما يؤيد ذلك أيضاً ما ورد فى سبب نزول الآية : -أن النبى – صلى الله عليه وسلم – بعث سرية وأمر عليهم رجلاً من الأنصار وأمرهم أن يطيعوه فغضب عليهم وأمرهم بجمع الحطب فأوقدها ناراً ثم أمرهم بدخولها فأبوا فلما ذكروا ذلك للنبى– صلى الله عليه وسلم – قال : لو دخلوها ما خرجوا منها أبداً إنما الطاعة فى المعروف [3]

ويمكن القول أن التزام الرؤساء بحكم الشرع والدين فيما يتخذونه من أوامر وقرارات إنما يشكل فى الواقع سنداً شرعياً لقبول المرءوسين لأوامر الرؤساء وخضوعهم لها ومن ثم تكون الطاعة هنا ليست موجهة لذات الرئيس فى شخصه وإنما هى التزام دينى وواجب شرعى تجاه ما يصدر عنه من أوامر تتفق مع الدين عقيدة وشريعة .

أما عن مصدر الطاعة فى أحاديث الرسول – صلى الله علية وسلم– فقد جاءت فى عدة أحاديث منها قوله – صلى الله علية وسلم: (اسمعوا وأطيعوا وإن استعمل عليكم عبد حبشى كأن رأسه زبيبة) . الحديث [4]

---

(١) د/ محمد عبد الله الشبانى: الخدمة الدينية على ضوء الشريعة الاسلامية ، صـ٦١ ، مرجع سابق.

(٢) تفسير بن كثير ، بتحقيق / طه عبد الرؤف سعد ، جـ١ ، صـ ٢١٠ ، مرجع سابق .

(٣) فتح البارى شرح صحيح البخارى للإمام ابن حجر العسقلانى ، جـ١٣ صـ١٢١ ، باب : السمع والطاعة للإمام ما لم تكن معصية ، رقم الحديث ٧١٤٤ ، مرجع سابق.

(٤) فتح البارى شرح صحيح البخارى للإمام بن حجر العسقلانى جـ ١٣ صـ١٢٠ ، باب : السمع والطاعة للإمام ما لم تكن معصية ، رقم الحديث ٧١٤٢ ، مرجع سابق .

ويمثل هذا الحديث الجانب الشخصى فى الطاعة وهو ما يعنى أنه على المؤمن أن يسمع ويطيع وإن لم يستوف الحاكم شروط الإمامة كأن يترأس عليه من هو أدنى منه ، وكل ذلك لمصلحة الإسلام والمسلمين وتغليب حق الجماعة على حق الفرد .[1]

و طاعة الرؤساء والالتزام بأوامرهم من الواجبات الأساسية فى الإسلام التى حرصت أحكامه السامية على أن تغرسها فى نفوس العباد ضماناً لتحقيق المصلحة العامة وحسن سير وانتظام المرافق الإسلامية لكى تنأى بها عن عوامل الإحباط وبراثن الفساد .[2]

ومن ذلك أيضاً قوله – صلى الله علية وسلم : (عليك السمع والطاعة فى عسرك ويسرك ومنشطك ومكرهك...) الحديث.[3]

ويمثل هذا الحديث الجانب الموضوعى فى الطاعة وهو ما يعنى أن السمع والطاعة تجب على المؤمن حتى ولو اختص الحكام بالدنيا وضاقت النفوس من تصرفاتهم وكرهت فعالهم حتى لا يتسببوا فى إثارة الفتن والقلاقل وإضرار المسلمين بدافع الأنانية والمصالح الذاتية .[4]

وقد شدد الإسلام فى الحفاظ على حق طاعة الرؤساء والالتزام بأوامرهم فاعتبر من يشق عصا الطاعة خارجا على الجماعة ، واعتبر عمله ردة جاهلية فى حكم المروق من الإسلام بالنظر إلى ما يؤدى إليه إهدار هذا الحق من تفكك للجماعة وهدم لكيانها وترابطها، الأمر الذى يحرص عليه الإسلام صوناً لوحدة الأمة، وقوام جماعاتها التى تستهدف الوفاء بحاجتها وتسيير مرافقها .[5]

---

(١) د/ صبحى عبده سعيد ، شرعية السلطة والنظام فى حكم الإسلام ، صـ١٠٨ ، مرجع سابق.

(٢) د/ زين العابدين السحتى: سلطات التأديب وضماناته فى النظام الإسلامى والقانون الوضعى صـ٥٥ ، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الشريعة والقانون بالقاهرة ، ١٩٨٨

(٣) صحيح مسلم بشرح النووى ، جـ. صـ٢٢٤ باب: وجوب طاعة الأمراء فى غير معصية ، مرجع سابق .

(٤) د/ صبحى عبده سعيد : شرعية السلطة والنظام فى حكم الإسلام ، صـ١٠٩ ، مرجع سابق .

(٥) د/ حمدى أمين عبد الهادى الفكر الإدارى الاسلامى والمقارن ، صـ١٧٩ ، مرجع سابق.

ولذلك يقول –صلى الله علية وسلم– (من أتاكم وأمركم جميع يريد أن يشق عصاكم أو يفرق جماعتكم فاقتلوه) الحديث.[1]

وبالإضافة إلى ما سبق ذكره من أن طاعة الرؤساء والالتزام بأوامرهم تعد من الواجبات الأساسية فى الإسلام وذلك فيما وافق الحق وفى كل ما يحقق المصلحة العامة وحسن سير و انتظام المرافق الإسلامية – نذكر أيضا أن أساس الالتزام بطاعة الرؤساء يرجع إلى ما فوض فيه الشارع الحكيم جل شأنه أولى الأمر أيا كان مسماهم فى توقيع بعض العقوبات على سبيل التأديب والزجر على أى عامل فى الدولة الإسلامية إذا ما قصر أو تهاون فى الأعمال الموكولة إليه ، ومنحهم سبحانه سلطة تقديرية فى ملاء متهم بين الذنب الذى ارتكبه العامل وما يناسبه من عقوبة تتحقق بها العدالة ، وتكفل منع المقصر من العودة مرة أخرى إلى تهاونه وزجر غيره من الوقوع فيما وقع فيه ، وذلك بالنسبة إلى العقوبات غير المقدرة فقط والتى تسمى بالعقوبات التعزيرية .[2]

وقد أشار البعض إلى عدة صور تستوجب توقيع عقوبات تأديبية على الموظفين مثل تقصيرهم فى أداء واجبات الوظيفة ، وترك العمل أو الامتناع عمداً عن تأدية واجبات الوظيفة ، وكذلك سوء معاملة الموظفين لأفراد الناس وغير ذلك .[3]

وجدير بالذكر أن طاعة الرؤساء والسلطة الممنوحة لهم فى توقيع العقوبات على مرءوسيهم عند تحقق مخالفتهم لواجبات وظائفهم التى تصدر

---

(١) صحيح مسلم بشرح النووى،جـ١١ ، صـ٢٤٢ ،باب : حكم من فرق أمر المسلمين وهو مجتمع، مرجع سابق ، وأيضا : كنز العمال للعلامة البرهان فورى ،جـ٢ ،صـ٥١ ، الفصل الثالث : فى أحكام الامارة وآدابها ، الفرع الثانى : فى إطاعة الأمير والترهيب عن البغى ومخالفته رقم الحديث ١٤٨٦ ، مرجع سابق.

(٢) د/ زين العابدين السعدنى : سلطات التأديب وضماناته فى النظام الاسلامى والقانون الوضعى ، صـ ٤٣ ، مرجع سابق .

(٣) د/ عبد العزيز عامر : التعزير فى الشريعة الاسلامية ، صـ ٢٦٧ وما بعدها ط٥ سنة ١٣٩٦هـ/ ١٩٧٩م ، دار الفكر العربى / القاهرة .

أوامر الرؤساء لتكفل أداءها على النحو الأمثل ؛ تقترن بواجبات ملقاة على عاتقهم تجرى مجرى الفروض الواجبة ، وتتمثل فى رعاية مصالح المسلمين والسهر على تحقيق ما تهدف إليه الدولة من أغراض لتوفير الطمأنينة لكل فرد يحيا فى ربوعها ويعيش على أرضها ، والنهوض بشتى مرافقها العامة .

ويعد مسئولاً عن تحقيق هذه الأهداف فإذا ما قصر أو تهاون فيها تعرض للمحاسبة والمساءلة فى الدنيا ناهيك عن العقاب الأخروى يوم القيامة .

وفى هذا اقترن للسلطة بالمسئولية فلا يجوز أن تمنح سلطات دون أن تقابلها مسئوليات معادلة لما قد يترتب على هذه السلطات من تبعات كما لا يجوز مساءلة أحد دون أن تكون له سلطات تسمح بتلك المساءلة .[1]

كما نجد وجهاً آخر لأساس طاعة الرؤساء وتنفيذ أوامرهم وهو أن الأصل في الإسلام أن الموظف يطيع أوامر رؤسائه ليس خوفاً من السلطة العقابية الممنوحة لهم – وإنما باعتبار أن هذه الطاعة أمر يمليه عليه ضميره ووازعه الدينى ؛ لأنه يجد فى هذه الطاعة السمة التى يجب أن يكون عليها سلوكه ، لأن طاعته لرؤسائه فى الواقع إنما هى طاعة لله تعالى ولرسوله – صلى الله عليه وسلم – تنفيذا لقوله تعالى ﴿ يأيها الذين ءامنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرسول وأولى الأمر منكم... ﴾ الآية [2]

وبهذا يقوم أساس طاعة الرؤساء فى الإسلام فى المقام الأول على أساس عقدى وهو ما يميز الشريعة الإسلامية عن غيرها من القوانين الوضعية .

---

(١) انظر فيما سبق : د/ رمضان بطيخ أصول التنظيم الادارى ، صـ٢١٥ ، مرجع سابق وأيضا د/ زين العابدين المحتنى : سلطات التأديب وضماناته ، صـ٥٩، ٦٠ ، مرجع سابق .

(٢) سبق تخريجها .

المبحث الرابع

موازنة بين القانون الإدارى والفقه الإسلامى

بالنظر إلى مفهوم الالتزام بأوامر الرؤساء نجد اتفاقا بين القانون الإدارى والفقه الإسلامى ،حيث أن الالتزام بأوامر الرؤساء قانوناً يعنى الخضوع لأوامرهم واحترامهم وتقديرهم ، كما يعنى أيضاً احترام التدرج الهرمى فى الوظيفة العامة – وهذه المعانى موجودة فى الفقه الإسلامى كما سبق إلا فيما يتعلق بدرجة الامتثال حيث تتفاوت درجات الامتثال فى القانون الإدارى تبعاً لمكانة المرءوس الوظيفية فى السلم الإدارى ، كما تختلف فى الوظائف المدنية عنها فى الوظائف العسكرية على حين نجد أن درجة الامتثال فى الفقه الإسلامى لا تتفاوت فمطلوب من كل موظف أيا كان رئيس أو مرءوساً أن يمتثل لأوامر رئيسه الأعلى المشروعة امتثالا تاماً ويخلص فى أدائها على الوجه المطلوب ، لذا قال –صلى الله عليه وسلم – (إن الله يحب إذا عمل أحدكم عملاً أن يتقنه) .الحديث[1]

كما أن وجوب الخضوع لأمر الرئيس واحترامه ؛ واحترام التدرج الرئاسى (الهرمى) فى الوظيف العامة أمور تحث عليها قواعد الشريعة الإسلامية ضماناً لحسن سير العمل فى الإدارات من أجل تحقيق المصالح العليا للأمة والأفراد على حد سواء .

كما نجد اتفاقاً بينَ القانون الإدارى والفقه الإسلامى فى وجوب احترام الرئيس وتقديره واحترام التدرج الرئاسى ، الهرمى ، وأن الموظف الذى يصدر عنه ما يدل على عدم احترامه لرئيسه أو يتخطى التدرج الرئاسى فيلجأ عند تقديم طلباته والتماساته إلى الرئيس الأعلى ويتخطى الرئيس المباشر فإنه يرتكب خطأ يستوجب العقاب التأديبى.

---

(١) سبق تخريجه .

أما بالنسبة إلى أساس واجب الالتزام بأوامر الرؤساء في القانون الإدارى والفقه الإسلامى ، فنجد أن أساس هذا الواجب قانوناً ينبع من طبيعة الوظيفة العامة التى تفرض احترام أوامر الرؤساء – هذا الاحترام ينتج من علاقة التدرج الرئاسى التى تستوجب طاعة العضو الأدنى للعضو الأعلى وإلا تعرض للعقوبة . وقد يكون أداء الموظفين لهذه الأوامر فى بعض الأحيان شكلياً لا يحقق الهدف منه ، ويمثل هذا الأداء الحد الأدنى الذى يجنب الموظف العقوبة .

أما فى الفقه الإسلامى وإن كان يقر هذا التدرج فيقوم واجب الالتزام بأوامر الرؤساء على أساس عقدى مما يجعل إطاعة أمر الرئيس شيئاً يمليه الضمير وليس خوفاً من العقاب ؛ لأنه يجد فى هذه الطاعة السمة التى يجب أن يكون عليها سلوكه فطاعته لرؤسائه إنما هى طاعة لله ولرسوله – صلى الله عليه وسلم– ، واحترامه لشريعة الإسلام الغراء ، تنفيذا لقوله الله تعالى ﴿ يأيها الذين ءامنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرسول وأولى الأمر منكم... ﴾ الآية[1]

---

(١) سبق تخريجها .



مشكلة الطاعة بالنسبة للأوامر الرئاسية غير المشروعة فى القانون الإدارى والفقه الإسلامى

ويحتوى على خمسة مباحث :

المبحث الأول : الأوامر الرئاسية غير المشروعة فى القانون الإدارى.

المبحث الثانى : الأوامر الرئاسية غير المشروعة فى الفقه الإسلامى

المبحث الثالث : موقف المرءوس من طاعة الأوامر الرئاسية غير المشروعة فى القانون الإدارى.

المبحث الرابع : موقف المرءوس من طاعة الأوامر الرئاسية غير المشروعة فى الفقه الإسلامى.

المبحث الخامس : موازنة بين القانون الإدارى والفقه الإسلامى .

تمهيد :

يجد المرءوسون أنفسهم أحياناً أمام بعض الأوامر الرئاسية التى تتعارض مع مبدأ المشروعية ، وهنا يثور التساؤل عن موقف المرءوس ؟

هل يصدع لأمر رئيسه بما فى ذلك من إهدار سافر لقواعد القانون ؟

أم يهمل طاعة الأمر فلا يذعن إلا للقانون وحده ؟

وهذه المشكلة أثارت خلافاً حاداً حتى قيل بشأنها أنه لا توجد مشكله أثارت خلافاً فى فقه القانون العام والوظيفة العامة مثل هذه المشكلة .

و لذلك سأتناول هذا الفصل فى خمسة مباحث على النحو الاتى :

المبحث الأول : الأوامر الرئاسية غير المشروعة فى القانون الإدارى .

المبحث الثانى : الأوامر الرئاسية غير المشروعة في الفقه الإسلامى .

المبحث الثالث : موقف المرءوس من طاعة الأوامر الرئاسية غير المشروعة فى القانون الإدارى.

المبحث الرابع : موقف المرءوس من طاعة الأوامر الرئاسية غير المشروعة فى الفقه الإسلامى.

المبحث الخامس : موازنة بين القانون الإدارى والفقه الإسلامى .

المبحث الأول

الأوامر الرئاسية غير المشروعة

فى القانون الإدارى

ويحتوى على ثلاثة مطالب :

المطلب الأول : المدلول القانوني لمبدأ المشروعية .

المطلب الثانى : مدلول خضوع الإدارة للقانون .

المطلب الثالث : مدلول الأمر الرئاسى غير المشروع .

المطلب الأول

المدلول القانونى لمبدأ المشروعية

احتل مبدأ المشروعية مكان الصدارة فى الدولة الحديثة ، وقد بات هذا المبدأ وبحق المعيار الذى يقاس به مدى عظمة الشعوب ونضجها .

ويعنى هذا المبدأ أن تكون جميع تصرفات السلطات العامة فى الدولة متفقة وأحكام القانون ، ولا ينعطف المبدأ على تصرفات طائفة دون أخرى وإنما يشمل المحكومين فى علاقاتهم ، والرؤساء فى مزاولة سلطاتهم . بحيث يكون هؤلاء وأولئك خاضعين لأحكام القانون على حد سواء ، وهذا لا يتحقق إلا فى الدولة القانونية ، حيث لا تستطيع أية سلطة أن تجرى تصرفات أو تتخذ قراراً إلا وفق أحكام القانون وفى الحدود التى رسمها.[1]

وعلى ذلك يمكن القول أن الأمر الرئاسى لن يكون مشروعاً أو منتجاً لآثاره إلا بقدر تطابقه والقاعدة القانونية التى تنظمه ، فإذا صدر الأمر دون

---

(١) د/ محمد عبد الحميد أبو زيد : مبدأ المشروعية وضمان تطبيقة ، صـ١٦ ، مرجع سابق / وأيضا : د/ محمد مرغنى خيرى :القضاء الادارى ومجلس الدولة / الكتاب الاول ، صـ١٠٩ ، الطبعة الثانية ١٩٩٠ ، بدون ناشر.

مراعاة لهذه القاعدة فهو أمر غير مشروع ، وبالتالى يتحرر الموظف المرءوس من الامتثال له أو وضعه موضع التنفيذ [1]

ويعتبر الالتزام بمبدأ المشروعية طابع الدولة القانونية الحديثة ، فهو يقيم صرحاً للضمانات الأساسية التى تحمى الأفراد من استبداد الإدارة و عسف الحكام على خلاف الحال فى ظل الدولة الاستبدادية التى لا يخضع فيها الحكام القانون ما .[2]

هذا ويفضل البعض تعبير مبدأ (الشرعية) على مبدأ (المشروعية) وذلك لتمييز المشروعية الوضعية عن الشرعية الإسلامية [3]

كما أن الشرعية أشمل من المشروعية لأن المشروعية تعنى احترام قواعد القانون التى وضعها المجتمع ، بينما تشمل الشرعية بالإضافة إلى احترام القانون الوضعى احترام قواعد القانون الطبيعى تلك القواعد التى يستطيع عقل الإنسان المستقيم أن يكتشفها ، والتى يجب أن تكون المثل الأعلى الذى يحتذيه الإنسان ويسعى دائماً لتحقيقه لو أراد الارتفاع بمستوى ما يصدره من قوانين وضعيه .[4]

ويرى البعض أن الفحوى القانونى واحد بالنسبة للشرعية والمشروعية ، ففى ظل مبدأ المشروعية تخضع القاعدة الدنيا للقاعدة الأعلى منها حتى نصل إلى القاعدة العليا التى تسود كل القواعد وتحتل قمة الهرم القانونى وهى القاعدة الدستورية التى تسمو على غيرها من القواعد من حيث الشكل والموضوع ، ولا

---

(١) د/ محمد عبد الحميد أو زيد: طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعيه ، صـ ١٨٥ ، مرجع سابق.

(٢) د/ عاصم عجيلة : واجب الطاعة ، صـ١٧٦ ، مرجع سابق.

(٣) د/ ماجد الحلو : القضاء الادارى صـ١٨ ، ط ١٩٨٧ ، دار المطبوعات الجامعية اسكندرية ، وأنظر ايضا : د/ داود الباز: أصول القضاء الإدارى فى النظام الإسلامى ، جـ٣ ، صـ٢٠٧٢ وهامشها ، بحث منشور بمجلة البحوث الفقيه والقانونية لكلية الشريعة والقانون بدمنهور العدد ١٦ .

(٤) د/ محمد محمود الشحات : الإطار القانونى لإطاعة أمر الرئيس ، صـ ٢٠٤ ، مرجع سابق.

شك أن القاعدة الدستورية تعبر عن مبادئ قانونية عامة يحتويها ضمير الجماعة ، و تمثل الركائز الأساسية لمفهوم العدالة التى تحقق الصالح العام – وهذه المبادئ وتلك الركائز هى ما يمكن التعبير عنه بالقانون الطبيعة الذى تحميه الشرعية .[1]

وقد أطلق بعض الفقهاء اصطلاح سيادة القانون على مبدأ المشروعية ، وبذلك تعنى سيادة القانون عندهم سيطرة أحكام القانون بحيث تخضع جميع سلطات الدولة للقانون بمعناه الواسع[2]

بينما يذهب رأى أخر إلى عدم الخلط بين المبدأين لاختلاف المقصود بكل منهما .[3]

والواقع أن هذين الاصطلاحين غير مترادفين فمبدأ المشروعية يعنى خضوع سلطات الدولة الثلاث (التشريعية – التنفيذية – القضائية) لأحكام القانون ، بينما يعنى مبدأ سيادة القانون خضوع السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية باعتبارها صاحبه الاختصاص الأصيل فى التشريع – المعبر عن إرادة الشعب التى لا تتطاول إليها إرادة أخرى ، فلا يجوز للسلطة التنفيذية أن تأتى عملاً مخالفاً لما تسنه السلطة التشريعية من قوانين .[4]

لذلك يرى غالب الفقه ، ضرورة عدم الخلط بين مبدأ المشروعية ، ومبدأ سيادة القانون وذلك لاختلاف مضمون كل منهما عن الآخر ، ولا يقتصر إعمال مبدأ المشروعية على بعض الدول دون الأخرى ، وإنما يطبق فى الدولة

---

(١) انظر فى ذلك الرأى : د/ رمزى الشاعر :قضاء التعويض صـ١٥ ، ط ١٩٨٩ ، دار النهضة العربية القاهرة .

(٢) د/ صبحى عبده سعيد : السلطة في المجتمع الاشتراكى ، صـ٤٧٣ وما بعدها ، رسالة دكتوراه مقدمة إلى جامعه القاهرة ١٩٨٠ .

(٣) د/ داود الباز : أصول القضاء الادارى فى النظام الإسلامى صـ٢٠٧١ ، بحث سبق ذكره ، نفس العدد والجزء .

(٤) د/ محمد عبد الحميد أبو زيد : طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية صـ١٨٦ ، مرجع سابق .

البسيطة والدولة المركبة سواء كانت الدولة ملكية أو جمهورية ، تعتنق النظام الرئاسى أو البرلمانى ، فيجب فى جميع هذه الحالات الأخذ بمبدأ المشروعية ، لأن الدولة لا تكون قانونية إلا حيث تخضع فيها جميع الهيئات الحاكمة لقواعد تقيدها وتسمو عليها ، وإلا غدت هذه الدولة مستبدة أو غير قانونية.[1]

وإذا كان مبدأ المشروعية يعنى خضوع جميع سلطات الدولة للقانون ، فماذا يقصد بالقانون فى هذا الصدد ؟

ذهب البعض إلى ضرورة الوقوف عند المدلول الضيق لمعنى القانون ، وقصره على التشريع الصادر من السلطة التشريعية ، وبذلك تخضع السلطة التنفيذية للقوانين الصادرة من المجالس النيابية وتلتزم حدودها ، سواء كانت تباشر مهامها بوصفها حكومة أو إدارة .

ويستند هذا الرأى أن فكرة القانون بمعناه الضيق هى الفكرة الأصلية لفحوى مبدأ المشروعية ، كما جاءت على لسان فقهاء القرن التاسع عشر حين قالوا بفكرة الدولة القانونية ، لأن الفكرة التى كانت سائدة فى هذا الوقت هى أن القانون هو تعبير عن الإرادة العامة التى لاتعلوها أى إرادة أخرى، والتى يملك البرلمان المنتخب وحده حق التعبير عنها ، ولقد كان من نتائج ذلك أن انفرد البرلمان بسلطة التشريع واقتصر دور السلطة التنفيذية على إصدار القرارات اللازمة لتنفيذ هذه القواعد دون أن يكون لها سلطة سن قواعد عامة مما أدى إلى أن القانون بمعناه الشكلى أصبح هو المصدر الوحيد للمشروعية .[2]

أما المدلول الواسع لمعنى القانون ويتبناه الفقه الحديث وهو السائد حتى وقتنا الحاضر[3]

---

(١) د/ ثروت بدوى : النظم السياسية ، صـ١٣٤ ط ١٩٩٩ ، دار النهضة العربية / القاهرة وأيضا: د/ محمد عبد الحميد أبو زيد: طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية ، صـ١٨٦، ١٨٧ ، مرجع سابق .

(٢) د/ أحمد مدحت : نظرية الظروف الاستثنائية ، صـ٩ ، ط ١٩٧٨ ، الهيئة المصرية العامة للكتاب .

(٣) د/عاصم عجيلة : واجب الطاعة ، ، صـ١٧٦ ، مرجع سابق.

- فيقصد به جميع القواعد القانونية التى تجسد النظام القانونى للدولة أيا كان مصدرها وسواء أكانت داخليه أو خارجية ، مكتوبة أو غير مكتوبة ، ومن ثم يشتمل على الدستور ، المواثيق ، أحكام المحاكم ، المبادئ العامة للقانون ، المبادئ القضائية ، المعاهدات الدولية ، القواعد العرفية ، التشريعات العادية؛ القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية سواء كانت قرارات تنظيمية أو قرارات فردية تصدر تطبيقاً لها.[1]

- وقد سلم الفقه نتيجة لتطور الأفكار القانونية والسياسية بوجود تدرج فى القيمة القانونية بين القواعد والقرارات سالفة الذكر ؛ فالقرار الفردى مثلاً يجب ألا يخالف قراراً تنظيمياً عاماً ، ويجب على الأخير بدوره ألا يخالف نصاً من نصوص القانون ، وهكذا نصل إلى الدستور الذى يتبوأ قمة الدرجات فى سلم المشروعية.[2]

- ويترتب على ذلك بالنسبة للإدارة ضرورة أن تتطابق كل تصرفاتها مع أحكام القانون بمعناها الواسع سواء كان ما يصدر عنها تصرفات قانونية أو أعمال مادية فإن تجاوزت ذلك النطاق اعتبرت هذه التصرفات باطلة لمخالفتها لمبدأ المشروعية ، واستوجبت توقيع جزاءات قانونية عليها من الهيئة المختصة بسبب خروجها على مبدأ المشروعية .

---

(١) د/ رمضان محمد بطيخ: الرقابة على أداء الجهاز الإدارى بصـ٦٢ ، ط١٩٩٤ ، دار النهضة العربية / القاهرة .

(٢) محمد محمود الشحات: الاطار القانونى لإطاعة أمر الرئيس فى الوظيفة العامة ، صـ ٢٠٨ مرجع سابق.

المطلب الثانى

مدلول خضوع الإدارة للقانون

يقصد بمبدأ المشروعية كما سبق بإيجاز خضوع الإدارة للقانون ، ومعنى ذلك أن الإدارة إذ انحرفت عن القانون ولم تلتزم بأحكامه فإن قرارها يفقد صفة الإلزام ، ويصبح عملاً غير مشروع ويتعين الطعن فيه بالإلغاء أو التعويض أو الاثنين معاً .

وبذلك يوفق مبدأ المشروعية بين ممارسة السلطة وحماية حريات الأفراد من جور الإدارة وتعسف رجالها ، لأن هذه الحماية لن تتحقق إلا باتخاذ وسائل كفالة ممارستها ، ووضع قيود على سلطة الرؤساء الإداريين عند ممارستها ، وهذا لا يتحقق إلا فى الدولة القانونية وحدها حيث لا تستطيع الادارة أن تخرج عن أحكام القانون الملزمة بتطبيقه.[1]

ولئن كان الفقه قد أجمع على وجوب خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية إلا أنه اختلف حول مدى[2] هذا الخضوع إلى ثلاثة آراء :

الرأى الأول : ومؤداة أن المقصود بالتزام الإدارة بمبدأ المشروعية هنا هو ضرورة اتفاق كافة أعمال الإدارية المادية والقانونية مع حكم القانون ومعنى ذلك أن كل ما هو مطلوب من الإدارة حتى يقال أنها ملتزمة بالخضوع لمبدأ المشروعية عند مباشرتها لأعمالها ألا تكون هذه الأعمال مخالفة لقاعدة قانونية لذلك فإن هذا الرأى يفسر مبدأ المشروعية تفسيراً ضيقاً حيث يوسع من سلطة الإدارة على حساب مبدأ المشروعية ، ولا يضع عليها من القيود التى يفرضها هذا المبدأ إلا أدناها .

---

(١) د/ محمد عبد الحميد أبو زيد: طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعيه ،صـ٢٠٩ مرجع سابق .

(٢) انظر فى عرض هذه الآراء د/ محمد مرغنى خيرى: القضاء الادارى ومجلس الدولة ، الجزء الاول: مجلس الدولة وقضاء الالغاء ، صـ٩ وما بعدهامرجع سابق.

إذ بينما يحقق للإدارة قدراً من حرية العمل ، يعطي للأفراد في ذات الوقت أقل قدر من الضمان والحرية في مواجهتها .[1]

والرأي الثاني ، ومؤداة أن المقصود بالتزام الإدارة بمبدأ المشروعية ، هو ضرورة استناد الإدارة في كل تصرف تبغي القيام به إلى قاعدة قانونية سبق وضعها وسارية المفعول تجيز هذه التصرفات فلا يكفي أن يكون تصرف الإدارة غير مخالف لقاعدة قانونية وإنما يجب أن يستند إلى أساس من القانون.

وهذا الرأي يوسع دائرة مبدأ المشروعية ، ويحد بالتالي من سلطة الإدارة فلا تستطيع أن تتخذ قراراً إلا إذا كانت مستندة إلى قاعدة قانونية تمنحها الحق في اتخاذه .[2]

والواقع أن التزام الإدارة باحترام مبدأ المشروعية في هذه الحالة يرتب علاقة إيجابية ، إذ يتعين على الإدارة عند إجراء أي تصرف أن تكون مستندة إلى أساس قانوني ، ولا يكفي أن يكون عمل الإدارة غير مخالف للقانون ولكن يجب أن يستند إلى قاعدة قانونية تجيزه ، وإلا عد تصرف الإدارة من قبيل الأعمال غير المشروعة .[3]

الرأي الثالث ، ويذهب إلى مدى أبعد من الرأيين السابقين حيث يرى أنه لكي يتحقق خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية وتكون أفعالها وتصرفاتها المادية صحيحة ومنتجة لآثارها فإنه يجب أن تكون هذه الأفعال أو تلك التصرفات مجرد تنفيذ أو تطبيق لقاعدة قانونية قائمة عند مباشرة الفعل أو التصرف.[4]

---

(١) د/ رمضان محمد بطيخ: الرقابة على أداء الجهاز الإداري ، صـ٦٦ ، مرجع سابق ، وأيضا د/محمد عبد الحميد أبو زيد: طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية صـ٢١٠ ، مرجع سابق .

(٢) د/ محمد عبد الحميد أبو زيد : طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية ، صـ٢١١ مرجع سابق ؛ وأيضا د/ محمد مرغني خيري: القضاء الاداري ومجلس الدولة ، الجزء الاول ، صـ١٠ ، مرجع سابق.

(٣) د/ أحمد مدحت : نظرية الظروف الاستثنائية ، صـ٨ مرجع سابق

(٤) د/ رمضان بطيخ : الرقابة على أداء الجهاز الاداري صـ٦٧ ، مرجع سابق ،

وهذا الرأى يوسع من مبدأ المشروعية على حساب سلطة الرؤساء الإداريين وحريتهم فى إصدار القرارات واتخاذ الأوامر أو التعليمات ، فيشل حركتهم ويجعلهم مجرد وسيله لتنفيذ أحكام القانون ويسلب منهم قدرة خلق القواعد وابتكار المبادئ القانونية أثناء مباشرة مهامهم فإذا لم يكن القرار الذى أتخذه الرئيس تطبيقاً لقاعدة قانونية فإنه يكون باطلاً لمخالفته مبدأ المشروعية، ويفقد صفة الإلزام وبالتالى يتحلل المرؤوس من واجب الطاعة له ، كما يكون لصاحب الشأن الطعن فيه أمام القضاء.

والواقع أن المذهب الثالث وبرغم الدوافع النبيلة التى يسعى أنصاره إلى تحقيقها وهى توفير أكبر قدر من الضمانات لحقوق وحريات الأفراد فى مواجهة الإدارة – إلا أنه يتجاهل من ناحية أخرى وظيفة الإدارة خاصة بعد سيادة مذاهب التدخل وما أدت إليه من اتساع الدور الذى تباشره الإدارة فى المجتمع– ذلك الدور الذى أصبح له مكان الصدارة مقارنة بأدوار السلطات الأخرى لقدرتها على سرعة اتخاذ القرارات ولوجودها فى وضع يسمح لها بمعرفة دقائق وتفاصيل مختلف مشاكل المجتمع ، مما يمكنها من مواجهة كل حالة على حدة ، وأصبحت الإدارة المحرك الأساسى لمختلف أوجه النشاط فى العالم المعاصر.[1]

كما أن هذا الرأى لا يتفق والحقائق القائمة فى العصر الحديث إذ أن الإدارة كثيراً ما تبتكر الحلول وتضع القواعد المستحدثة التى لا يمكن اعتبارها مجرد تنفيذ لقواعد سبق وضعها ، وذلك مثل القرارات الفردية التى تتخذها الإدارة بناءاً على سلطتها التقديرية ، وكذا سلطتها فى وضع اللوائح المستقلة أو القائمة بذاتها والتى تستمد الإدارة حقها فى إصدارها من النصوص الدستورية

---

(١) د/ رمضان بطيخ فى ذلك / تزايد دور السلطة التنفيذية وأثره على الديمقراطية ، صـ١٢٢ وما بعدها ، دار الفكر العربى القاهرة.

مباشرة وهذا يؤدى إلى القول أن هذا الرأى لا يتفق مع ما يقرره القانون الوضعى للإدارة من امتيازات .[1]

أما فيما يتعلق بالرأى الأول والثانى فإن كلاً منها يعد فى الواقع مكملاً للرأى الأخر – إذ يضع الرأى الأول التزاما سلبياً على عاتق الإدارة وذلك بعدم مخالفة تصرفاتها لأحكام القانون .

ويفرض الثانى التزاماً إيجابيا بأن تكون تصرفاتها مستندة إلى أساس من القانون بمدلوله الواسع – بالإضافة إلى أن هذين الرأيين يتفقان مع ما يقرره القانون للإدارة من سلطات وامتيازات ، ولهذا فهما موضع تأييد وقبول من جانب كل من الفقه والقضاء .[2]

وخلاصة ذلك أنه مع ضرورة التزام الإدارة وخضوعها لمبدأ المشروعية لما فى ذلك من ضمانه أساسية لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم ، إلا أن الصالح العام يحتم الاعتراف للإدارة بسلطات واسعة فى بعض الحالات ، لأن الإدارة ليست مجرد آلة صماء للتنفيذ ، وإنما يجب منحها الحرية فى التصرف بما يؤدى إلى حسن سير المرافق العامة .

المطلب الثالث

مدلول الأمر الرئاسى غير المشروع

يختلف مدلول الأمر الرئاسى غير المشروع باختلاف الظروف التى تمر بها الدولة وما إذا كانت عادية أو استثنائية ، فالدولة أسوة بالأفراد تتعرض لفترات حرجة تهز أمنها وتهدد كيانها ، ولا تستطيع أن تواجه تلك الظروف بقواعد المشروعية العادية بما تتضمنه من قيود على سلطاتها العامة ، وإنما

---

(1) د/ محمد مرغلى خيرى : القضاء الادارى ومجلس الدولة / الجزء الأول / مجلس الدولة وقضاء الإلغاء ، صـ ١٠ ، مرجع سابق .

(2) د/ رمضان بطيخ : الرقابة على أداء الجهاز الادارى ، صـ ٦٨ ، ٦٩ مرجع سابق .

تتصدى لها بما يناسبها من إجراءات تقتضي السرعة في التصرف والحزم في التنفيذ بغية الحفاظ على سلامتها ، وتجنبها الأخطار وهنا يكون من حق الإدارة بل من واجبها أن تتصرف رغم خروجها على حدود مبدأ المشروعية فتتخذ من التشريعات ما يعمل على بقاء الدولة وسلامة مرافقها ولو خالفت القوانين المطبقة فى الأحوال العادية [1] .

ولقد كثر الجدل الفقهى فى تحديد مدلول الأمر الرئاسى غير المشروع فأورد الفقيه ، استاسنيوبولس ، حالات ثلاث إذا وجد الأمر الرئاسى فى أى منها صار غير مشروع وهى :

(أ) إذا كان الأمر خارجاً عن اختصاص الرئيس.

(ب) إذا تجاوز الأمر الرئاسى واجبات المرءوس .

(جـ) إذا شابه عيب شكلى أو خالف القانون فى مضمونه بشكل واضح .[2]

وعيوب الأمر الرئاسى التى تؤدى إلى عدم مشروعيته تكون مرتبطة بأركانه التى تتمثل فى الاختصاص والشكل والمحل والسبب والغاية ، فإذا علقت بأى ركن من الأركان السابقة عيوب فإنه يصبح غير مشروع ، ويكون للمرءوس الحق فى أن يتحلل من الالتزام بطاعته متى كانت مخالفته للقانون واضحة .[3]

هذا ويوسع البعض من مدلول الأمر الرئاسى غير المشروع ليشمل تلك الأوامر التى تنطوى على انتهاك لمبادئ الأخلاق السائدة والتى تلتزم بها الإدارة [4]

---

(١) د/ محمد عبد الحميد أبو زيد : سلطة الحاكم فى تغيير التشريع شرعا وقانونا ، صـ ١٧٥ ، مرجع سابق .

(٢) مشار الى ذلك فى : د/ عاصم عجيلة ، واجب الطاعة ، مرجع سابق ، صـ١٧٩ ، مرجع سابق .

(٣) د/ محمد عبد الحميد أبو زيد : طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعيه ، صـ ٢١٩ ، مرجع سابق .

(٤) د/ عاصم عجيلة : واجب الطاعة ، صـ١٧٩ مرجع سابق .

ويفرق بعض الفقه بين عدم المشروعية البسيطة وعدم المشروعية الجسيمة فالأولى لا يترتب عليها ضرر جسيم بمرافق الدولة وأجهزتها المختلفة، وإنما يلحق الضرر غالباً بشخص الموظف كقرارات الرئيس المخالفة للقانون بشأن تنقلات الموظفين فهذه المخالفات البسيطة التي تشوب قرارات الرئيس لا تبرر للمرءوس التحلل من الالتزام بطاعتها، بل عليه أن يضعها موضع التنفيذ، ويمتثل لأوامر رئيسه المسئول عن سلطة إصدار القرار النهائي .

ومن حق المرءوس في هذه الحالة أن يعرض وجهة نظرة لدى رئيسه و يناقشه فيما يصدره من أوامر مما يتصل بعمله ، ولكن ليس له أن يخالف ما استقر عليه رأي الرئيس نهائياً أو يقيم العراقيل في سبيل تنفيذه وهذا يرجع إلى الروح الديمقراطية التي يجب أن تسود بين الموظفين ، وتجعل الموظف يشارك برأيه مع رئيسه طالما كان القصد هو إعلاء الصالح العام .

أما الحالة الثانية وهي عدم المشروعية الجسيمة فيترتب عليها إلحاق أضرار فادحة بالدولة أو أحد مرافقها ، كالأمر الرئاسي الصادر لأحد العاملين بارتكاب جريمة وفي هذه الحالة يجب على المرءوس عدم إطاعة أمر رئيسه[1] فإذا كانت القاعدة هي ضرورة احترام أوامر الرؤساء ولو خالفت القانون ، فيجب ألا تقود تلك الأوامر إلى اقتراف الجرائم أو تعطيل سير المرفق العام .

على أنه مهما اختلف الفقه وتعددت وجهات نظره حول مدلول الأمر الرئاسي غير المشروع ، فإنه من المتفق عليه فقهاً وقضاءاً أن أمر الرئيس يعتبر في الحكم القرار الإداري ، ويلزم لاعتباره مشروعاً ضرورة أن تتوافر فيه شروط بعضها شكلية وأخرى موضوعية.[2] وعلى ذلك – وبمفهوم المخالفة–

---

(١) د/ محمد أبو زيد : المرجع في القانون الاداري ص٢١٨ ، مرجع سابق ، وأيضا مؤلفة : طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية ، ص٢٢٠ ، مرجع سابق .

(٢) انظر في تفصيل هذه الشروط د/ محمد عبد الحميد أبو زيد: المرجع في القانون الاداري، من ص ٣٠٠ : ٣٢٧ مرجع سابق وأيضا : د/ محمد محمود الشحات : الاطار القانوني : لإطاعة أمر الرئيس في الوظيفة العامة ،ص٢٣١: ٢٤٤ ، مرجع سابق .

يمكن القول ببساطة أن الأمر الرئاسي غير المشروع هو ذلك ، الأمر المخالف للقانون من حيث الشروط الشكلية والموضوعية التي يتطلبها القانون لتنفيذ الأوامر الرئاسية ، فإذا كان الأمر الرئاسي مثلاً – لا يدخل في الاختصاص المكاني أو النوعي للموظف أو أن من أصدره لا يملك سلطة إصداره – أو أن الأمر في ذاته لا يتفق مع ما يتطلبه القانون من شروط تجعله صالحاً للتنفيذ فإن الأمر الرئاسي يكون غير مشروع .[1]

(١) د/ مهدي منيف تركي: حدود الإباحة في فعل الموظف العام ، صـ٣٦٧، ٣٦٨ ، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق جامعه الاسكندرية .

المبحث الثانى

الأوامر الرئاسية غير المشروعة

فى الفقه الإسلامى

ويحتوى على مطلبين :

(الأول) مدلول مبدأ المشروعية .

(الثانى) مدلول الأمر الرئاسى غير المشروع .

المطلب الأول

مدلول مبدأ المشروعية فى الفقه الإسلامى

يعرف البعض مبدأ المشروعية فى الإسلام فى صيغة عامة بأ
التزام القائم على السلطة السياسية بإقامة مجتمع إسلامى كما صور بالكتا
والسنة .[1]

ومضمون هذا المبدأ فى الإسلام يكمن فى خضوع كافة السلطا
والهيئات والأفراد فى المجتمع للقواعد والأحكام الإلهية المتعلقة بالعقي
والتشريع والتى فرضها الله عز وجل بحيث يتحدد بمقتضاها الإطار العام الذ
يلتزم به المسلمون حكاماً ومحكومين ، ويحدد نطاق السلطة العامة وأهداف
وعلاقاتها سواء أكانت هذه العلاقة بين الهيئات الحاكمة فى الدولة الإسلامية
بين هذه الهيئات من ناحية وبين المحكومين من ناحية أخرى مسلمين كانوا
غير مسلمين .[2]

---

(١) د/ عادل فتحى ثابت : شرعية السلطة فى الإسلام ، صـ٦٨ ، ط ١٩٩٦ ، دار الجامعة الجد
للنشر الإسكندرية .

(٢) أستاذنا الدكتور / فؤاد محمد النادى مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون فى ا
الإسلامى ، صـ٧٣ ط ١٤٠٠هـ ١٩٨٠م ، دار الكتاب الجامعى / القاهرة .

وجدير بالذكر أن القواعد والأحكام الإلهية السابق الإشارة إليها ، تمثل الإطار الملزم للجماعة الإسلامية بأسرها والذى يجب أن تدور فى فلكه كافة تصرفات وأفعال الإدارة ، وإلا تكون قد خرجت على المبدأ المذكور واستحقت الجزاء المقرر لذلك. أما فى حالة مخالفة المشروعية الإسلامية فإن الجزاء قد يكون دنيوياً إذا تم اكتشاف المخالفة ، أما إذا لم يتم ذلك فإن الجزاء يكون فى الآخرة.[1]

قال تعالى : ﴿ واتقوا يوماً ترجعون فيه الى الله ثم توفى كل نفس ما كسبت وهم لا يظلمون ﴾ .الاية [2]

الأمر الذى يجعل موظف الإدارة يؤدى عمله حباً لله لا حبا لمخلوق ، خوفاً من الله لا خوفاً من رئيس ، موقنا أن الله سبحانه وتعالى هو المحيط والبصير والخَبير بأعمال الناس ، وهو الرقيب عليهم .

وهذا المعنى يؤكده العديد من آيات الذكر الحكيم : من ذلك قوله تعالى : ﴿ وكان الله بما يعملون محيطاً ﴾. الآية [3] .

وقوله تعالى ﴿ إن الله كان عليكم رقيبا ﴾. الآية[4]

مع ملاحظة أن جزاء مخالفة المشروعية الإسلامية قد يكون جزاءاً أخروياً ودنيوياً معاً كما فى جريمة قطع الطريق ، إذ يقول تعالى : ﴿ إنما جزآؤا الذين يحاربون الله ورسوله ويسعون فى الأرض فساداً أن يقتلوا أو يصلبوا أو تقطع أيديهم وأرجلهم من خلاف أو ينفوا من الأرض ذلك لهم خزى فى الدنيا ولهم فى الآخرة عذاب عظيم ﴾ الاية.[5]

---

(١) د/ رمضان بطيخ :الرقابة على أداء الجهاز الإدارى ، ، صـ ١٤٨ ، مرجع سابق.

(٢) سورة البقرة : الآية رقم ٢٨١ .

(٣) سورة النساء من الآية رقم ١٠٨ .

(٤) سورة النساء من الآية رقم ١ .

(٥) سورة المائدة : الآية رقم ٣٣

ويتجسد القانون الواجب الاحترام فى الاسلام فى القواعد والأحكام الإلهية المتعلقة بالعقيدة والتشريع .[1]

ولهذا يقال دائماً وبحق : إن الإسلام دين ودينا ، عقيدة وشريعة .

عقيدة تتطلب الإيمان بالله أولاً وقبل كل شيء إيماناً لا يرقى إليه شك ولا تؤثر فيه شبهة ، وشريعة تتضمن نظماً شرع الله أصولها ليأخذ الانسان بها نفسه فى علاقته بربه وعلاقته بأخيه المسلم وعلاقته بأخيه الإنسان .[2]

ولذا يقول تعالى مخاطبا نبيه – صلى الله علية وسلم – ﴿ ثم جعلناك على شريعة من الأمر فاتبعها ولا تتبع أهواء الذين لا يعلمون ﴾ الآية[3]

ويتسم مبدأ المشروعية فى الإسلام بالثبات، فالشريعة الإسلامية فى جانب الأحكام القطعية والتى تمثل عنصر الثبات أو فى جانب الأحكام الاجتهادية يتحقق لها قدر من الثبات لا يتوفر لأى شريعة أخرى ، فهو فى جانب الأحكام القطعية ثبات مطلق لا يقبل تغييراً أو تبديلاً ، وفى جانب الأحكام الاجتهادية فإن الثبات يأتى من الضوابط التى قررتها الشرعية لإعمال الاجتهاد .[4]

الأمر الذى يجعل تلك المشروعية تجمع بين الثبات فى المبادئ العامة أو الكلية التى جاء بها الكتاب والسنة ، ومن ثم ستظل بغير حاجة إلى تغيير أو تبديل ، أى ستظل ثابتة . وبين المرونة فى الفروع بالاجتهاد .

والاستنباط والتفريع ، قال تعال : (ولو ردوه إلى الرسول وإلى أولى الأمر منهم لعلمه الذين يستنبطونه منهم....) الآية[5]

---

(١) د/ رمضان بطيخ : الرقابة على أداء الجهاز الإدارى ، صـ١٤٧ ، مرجع سابق.

(٢) الشيخ محمود شلتوت: الإسلام عقيدة وشريعة ، صـ٥ ، ط ١٩٥٩ ، الإدارة العامة للثقافة الإسلامية بالأزهر.

(٣) سورة الجاثية : الآية رقم ١٨ .

(٤) د/ فؤاد النادى مبدأ المشروعية ، صـ١٣٠ ، مرجع سابق.

(٥) سورة النساء من الآية رقم ٨٣.

ويتسم مبدأ المشروعية الإسلامية أيضا بالشمولية ، فلم تترك الشريعة الإسلامية أمرا من أمور الدين أو الدنيا إلا وطرقته بياناً وتفصيلاً دون أن تفرط في جانب من جوانب الحياة . قال تعالى : ﴿ ما فرطنا في الكتاب من شيء ﴾ الآية.[1]

وقال أيضاً : ﴿ ونزلنا عليك الكتاب تبيانا لكل شيء ﴾ الآية [2]

فلم تقتصر الشريعة الإسلامية على جانب العقيدة وجانب العبادات ، فقد طرقت مجال الأخلاق ، بخلاف ما يتعلق بالأمور السياسية والإقتصادية والعسكرية والمدنية وما يترتب عليها من علاقات ومعاملات بين الدول في السلم والحرب.[3]

بل إن شمول المشروعية الإسلامية يعني من ناحية أخرى أنها تخاطب الكافة لا فرق في ذلك بين حاكم ومحكوم ، فالكل يجب أن يخضع ويسلم لأوامر الله و نواهيه . ومن هنا تتسيد أحكام القانون الإسلامي وتسمو على كل إرادة داخل الدولة الإسلامية أيا كان موقعها من السلطة ، وأيا كانت درجة الاجتهاد التي وصل إليها صاحبها .[4]

ولتأكيد تلك المساواة تجعل المشروعية الإسلامية حق التشريع ابتداءاً لله رب العالمين . قال تعالى : ﴿ إن الحكم إلا لله ﴾ الآية .[5]

ومن ثم نزعت هذه المشروعية سلطة التشريع من يد الناس جميعاً حتى لا يتميز بها أحد أو عدد من بينهم دون الآخرين ، فتختل قاعدة المساواة وتنتفي بالتالي المشروعية الإسلامية .[6]

---

(١) سورة الانعام : من الآية رقم ٣٨ .

(٢) سورة النحل : من الآية رقم ٨٩ .

(٣) د/ صبحي عبده سعيد : شرعية السلطة والنظام في حكم الاسلام ، صـ١٤٨ ، مرجع سابق.

(٤) أد/ فؤاد النادي: مبدأ المشروعية ، صـ١٣٠ ، مرجع سابق.

(٥) سورة يوسف : من الآية رقم ٤٠ .

(٦) د/ رمضان بطيخ : الرقابة على أداء الجهاز الاداري ، صـ ١٥٠ ، مرجع سابق.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن : (الشرعية ، المشروعية) فى الإسلام يندمجان معاً فى نظام واحد هو نظام الشرعية . الذى يقع ببعديه الشكلى والموضوعى داخل النظام القانونى الإسلامى .

ويقصد بالبعد الشكلى: التزام القائم على سلطة الدولة الإسلامية بأحكام النظام الإسلامى ، ومن ثم الالتزام بالمشروعية الإسلامية . هذا من ناحية ومن ناحية أخرى التزامه بأهداف الإسلام العليا ، ومن ثم الالتزام بالشرعية الإسلامية .

ويقصد بالبعد الموضوعى وجود ضمانات موضوعية لنظام الشرعية فى الإسلام : وهى وسائل أقرها الإسلام للمواطنين فى مواجهة القائم على السلطة والتى تتمثل أساساً فى مقاومة الجور .

وليس هذا مكانه ، وإنما تم ذكرها حتى يكتمل المعنى ولإتمام الفائدة .

ومن هنا فإن خروج القائم على السلطة فى الدولة الإسلامية على قيم الإسلام وأهدافه العليا ، لا يختلف فى طبيعته عن خروجه على بقية أحكام النظام القانونى الإسلامى

لذلك فإن الشرعية فى مدلولها الدقيق تعنى ضرورة مراعاة السلطة فى الدولة الإسلامية لأحكام النظام القانونى الاسلامى والأهداف العليا على السواء .

وهذا يعنى أن الشرعية تتضمن فى باطنها المشروعية .[1]

---

(١) د/ عادل فتحي ثابت: شرعية السلطة فى الاسلام ، دراسة مقارنة صـ ٦٨، ٦٩، ٣٠٢ ، مرجع سابق ، ولمزيد من التفصيل بشأن : المشروعيه فى الاسلام ، يراجع د/ على جريشة ، المشروعية الاسلامية العليا ، دار الوفاء بالمنصورة ١٩٨٦م .

المطلب الثانى

مدلول الأمر الرئاسى غير المشروع فى الفقه الإسلامى

إذا كان الأمر غير المشروع فى القانون الوضعى هو الأمر المخالف للقانون بالمعنى الواسع كما سبق الحديث عن ذلك ، فإن الأمر غير المشروع فى الإسلام .

هو : الأمر الذى يصدره الحاكم (ولى الأمر) مخالفاً به المصدرين الأساسيين فى الشريعة الإسلامية وهما الكتاب والسنة النبوية – وكذلك القوانين التى تصدر بناءاً على إرادة الأمة فيما لم يرد فيه نص والمقيدة فى ذلك بروح الإسلام ومبادئه العليا .[1]

ومن المعلوم أن الأحكام الشرعية الواردة فى الكتاب والسنة والاجماع هى المبادئ العليا الثابتة التى تحققت وثبتت بانقضاء عهد التشريع أو هى بلغة العصر (القانون الأساسى أو الدستور) .

وما يقوم به الفقهاء والأمراء وأهل العلم من إصدار تشريعات عن طريق الاجتهاد فى الأمور الفرعية مما يسمى اجتهاداً فهو فى حقيقته استنباط للأحكام . من مصادرها الأصلية لتحقيق المقاصد الشرعية بحيث لا يخرج اجتهادهم عما فى هذه المصادر وإلا وجب إهداره ، وعلى ذلك فإن الاجتهاد فى الأمور الفرعية والجزئية هو بمثابة التشريعات العادية التى تصدرها الامة فى نطاق التشريع الاسمى (الدستور) الذى لا يجوز مخالفته [2] .

---

(١) د/ عبد الجليل محمد على : مبدأ المشروعية فى النظام الاسلامى والأنظمة القانونية المعاصرة، صـ٢٢٤ ،ط سنة ١٩٨٤ ، عالم الكتب القاهرة / بتصرف يسير .

(٢) د/ صبحى عبده سعيد ،الحاكم واصول الحكم فى النظام الاسلامى ، ط ١٩٨٥ ،صـ١٨١ ، دار الفكر العربى / القاهرة يقسم الفقهاء المقاصد الشرعية إلى : ضرورية وحاجية وتحسينية ، انظر فى تفصيل ذلك : الموافقات لأبى اسحاق ابراهيم بن موسى اللخمى الغرناطى المعروف بالشاطبى ، ت ٧٩٠هـ تحقيق محمد محى الدين عبد الحميد ، ج٢ ، ص٤ وما بعدها ، مكتبة محمد على صبيح وأولادة بالقاهرة .

كما يعتبر الأمر الرئاسى غير مشروع أيضا كما فى القانون الوضعى إذا كان لا يدخل فى الاختصاص المكانى أو الزمانى أو النوعى للموظف .

ويطلق على الوظائف العامة فى الإسلام (الولايات) وعلى تعيين الموظفين (التقليد) .

وتنقسم الولايات الصادرة عن الإمامة إلى أربعة أقسام :

(١) وظائف ذات ولاية عامة فى أعمال عامة ويتولاها الخلفاء ووزراء التفويض ، وتشمل الإشراف على كل الأمور فى أنحاء الدولة لأن نظرها عام فى جميع الأمور .

(٢) وظائف ذات ولاية عامة فى أعمال خاصة ويتولاها أمراء الأقاليم والبلدان لأن نظرهم عام فى كل الأمور فى حدود الأقاليم التى يتأمرون عليها .

(٣) وظائف متخصصة فى نوع معين من الخدمات العامة فى سائر الدولة وتسمى الولايات الخاصة فى الأعمال العامة مثل نقيب الجيوش ومستوفى الخراج ، وجابى الصدقات ، وذلك لاختصاص كل منها بنظر موضوع معين فى جميع الدولة فهو مقصور على نظر خاص فى جميع الأعمال .

(٤) وظائف تقتصر على نوع معين من الخدمات فى بلد أو إقليم من أقاليم الدولة ويطلق عليها الولايات الخاصة فى الأعمال الخاصة مثل مستوفى خراج بلد أوإقليم أو نقيب جنده

لأن كل واحد منهم يقتصر اختصاصه على مسائل معينه فى نطاق بلد أوإقليم .[١]

---

(١) الاحكام السلطانية ، للماوردى ، صـ٦٠ ، مرجع سابق ، وأيضا : الاحكام السلطانية لأبى يعلى ، صـ٢٨ ، مرجع سابق.

هذا ويختص بتقليد العمال (الموظفين) فى الدولة الإسلامية أحد ثلاثة :

١- الخليفة أو السلطان المستولى على كل الأمور.

٢- وزير التفويض .

٣- أمراء الأقاليم فى حدود الأقاليم التى يتولون إدارتها ، حيث يقلدون فى خصوص الأعمال عمالاً ومما سبق يمكن القول أن الشريعة الإسلامية قد عرفت تحديد الاختصاص مكانياً وموضوعياً حيث يلزم عند تقليد العمال ، ذكر العمل الذى يتقلده العامل وهذا يعتبر شروط فيه ثلاثة :

(أحدها) تحديد مكان العمل تحديداً يميزه عن غيره ،

(والثانى) تعيين العمل الذى يختص بنظره من جباية أو خراج الخ

(الثالث) العلم برسوم العمل وحقوقه على تفصيل ينفى عنه الجهالة.[1]

وعلى ذلك فإن الاختصاص النوعى يعنى قصر عمل الموظف على نوع معين من التصرفات داخل المصلحة أو الدائرة التى يعمل بها ، فإذا ما أصدر رئيس المصلحة أمراً إلى المرءوس يتجاوز واجبات المرءوس ولا يدخل فى اختصاصه فإنه يكون أمراً غير مشروع ، ولا يلتزم المرءوس بطاعته .

كذلك أيضاً يكون الأمر غير مشروع إذا كان خارجاً عن اختصاص الرئيس ، كأن يصدر أمر من أمير الجيوش في أمر يدخل فى اختصاص جابى الصدقات ، لان اختصاصه محدد بنظر موضوع معين وهو قيادة الجيوش ولا يتعداه إلى غيره - فلاشك أن الأمر هنا يكون غير مشروع لخروجه عند نطاق ولايته ويكون باطلاً .

أما بالنسبة للاختصاص المكانى فإن اختصاصات الولاة والعمال (المحافظين الآن) محدودة بحدود مكانية مما يستلزم ضرورة الإلتزام عند النظر فى أمور الولاية بالحدود التى نص عليها فى عقد التولية .

---

(١) الاحكام السلطانية ، للماوردى/ صـ٣٤٩ ، مرجع سابق ، وأيضا : والاحكام السلطانية ، لأبى يعلى ، صـ٢٤٧ مرجع سابق .

ولذا ذكر الماوردى بالنسبة لما اختص بالأعمال من رسوم وحقوق أنه :

يجب تحديد العمل بما يتميز به عن غيره وتفصيل نواحيه التى تختلف أحكامها. [1]

وعلى ذلك إذا أصدر أمير إقليم من أقاليم الدولة الإسلامية أمراً إلى موظف فى إقليم آخر ، فيعتبر هذا الأمر غير مشروع لتجاوزه نطاق ولايته ويعد الأمر باطلاً .

ومثل ذلك الآن لو أصدر محافظ إحدى المحافظات أمراً إلى موظف يعمل فى محافظة أخرى فيعتبر هذا الأمر غير مشروع لتجاوز حدود الإختصاص المكانى .

أما بالنسبة للاختصاص الزمانى فقد ذكر الماوردى أن الأمر لا يخلو من ثلاثة أحوال:

(أحدها) أن يعهد إليه القيام بعمل مدة مقدرة بالشهور والسنين فيجوز له النظر خلالها ويمنع من النظر بعد انقضائها

.(الحالة الثانية) أن يعهد إليه بالعمل ليقوم به مرة واحدة كأن يعهد إليه جباية خراج بلد من بلاد الدولة سنه واحدة فتكون مدة نظره مقدرة بفراغه من عمله ، فإذا فرغ منه انعزل عن العمل .

(الحالة الثالثة) أن يكون التقليد مطلقاً فلا يقدر بمدة ولا عمل – فهذا تقليد صحيح وإن جهلتْ مدته ، لأنه يكون بمثابة الإذن للمقلد بالاستمرار فى هذا النوع من العمل .[2]

---

(١) والاحكام السلطانية ، للماوردى ، صـ ٣٤٦ ، مرجع سابق وأيضا : والاحكام السلطانية ، لأبى يعلى ، صـ٢٤٤ ، مرجع سابق.

(٢) الاحكام السلطانية ، للماوردى ، صـ ٣٥٠ ، مرجع سابق والاحكام السلطانية ، لأبى يعلى صـ٢٤٨ ، مرجع سابق.

ومما سبق يستفاد أنه إذا قدر زمن الولاية بالعمل ليقوم به مرة واحدة فإذا انتهى من العمل انعزل ولا يجوز له بعد ذلك القيام بأى عمل آخر وإذا قدر زمن الولاية بمدة معينة من الشهور أو السنين فلا يجوز له النظر قبلها ولا بعدها .

ومن المعلوم أن الوظائف العامة فى النظم الوضعية يكون تقلدها بصفة دائمة ولا ينتهى إلا ببلوغ الموظف سن التقاعد ، ما لم ينته بسبب آخر كالموت أو العزل من الوظيفة أو الاستقالة .

ونظير ذلك الحالة الثالثة من أنواع التولية التى يكون التقليد فيها مطلقاً لا يقدر بمدة ولا عمل .

ويستفاد من ذلك استدامة الوظيفة ما لم يعزل الموظف من ولاه فإذا عزل فإن أى أوامر تصدر منه تكون غير مشروعة لزوال صفته .

وعلى ذلك يشترط لطاعة الرئيس أن تكون له صفة الإمرة وقت صدور الأمر بأن يكون تقليده سارياً ولم ينته بسبب العزل من الوظيفة أو غير ذلك فإذا انتهى تقلده الوظيفة بسبب الاستقالة أو العزل أو غير ذلك وأصدر أمراً إلى مرءوس كان يعمل تحت إمرته وقت أن كان تقليده سارياً فيعتبر هذا الأمر غير مشروع لتجاوز الاختصاص الزمانى ، كما لا يلزم المرءوس بطاعته لصدوره من غير ذى صفة.

ودليل ذلك أن أبا بكر الصديق – رض الله عنه – عندما قام بتوزيع الغنائم رأى أن تكون بالتساوى بين المهاجرين والأنصار فجاء ناس فقالوا له : يا خليفة رسول الله – صلى الله عليه وسلم : إنك قسمت هذا المال فسويت به بين الناس ومن الناس أناس لهم فضل وسوابق وقدم ، فلو فضلت أهل السوابق والقدم والفضل لفضلهم . فقال : أما ما ذكرتم من السوابق والقدم والفضل فما أعرفنى بذلك ، وإنما ذلك شىء ثوابه على الله تعالى وهذا معاش فالأسوة فيه خير من الأثرة .

غير أن عمر بن الخطاب رضى الله عنه – رأى أن يكون نصيب المهاجر أكثر من نصيب الأنصارى ، وقال لأبى بكر : أتجعل من ترك دياره وأمواله مهاجراً إلى النبى – صلى الله عليه وسلم – كمن دخل فى الإسلام كرها .

ولكن الصديق قضى فى حكمة بما كان يرى من المساواة بينهما ، وترك ابن الخطاب رأيه واجتهاده نزولاً على أمر الحاكم ، وعندما تولى الخلافة عمل برأيه فى المفاضلة بين المهاجرين والأنصار مخالفاً لما كان عليه سلفه .

ولذا يقول ابن نجيم : (لا فلما كان عمر وجاء الفتوح فضل قال : لا أجعل من قاتل مع غير رسول الله كمن قاتل معه ففرض لأهل السوابق والقدم من المهاجرين والأنصار ممن شهد بدراً أو لم يشهد بدراً أربعة آلاف درهم ، وفرض لمن كان إسلامه كإسلام أهل بدر دون ذلك أنزلهم على قدر منازلهم من السوابق) .[1]

---

(١) الاشباه والنظائر ، للشيخ زين الدين بن ابراهيم بن محمد بن بكر ، المشهور بابن نجيم ، ت٩٧٠هـ ، ص ١٢٣ ، ١٢٥ ط ١٤٠٠هـ/ ١٩٨٠م ، دار الكتب العلمية ، بيروت / لبنان .

المبحث الثالث

موقف المرءوس من طاعة الأوامر الرئاسية غير المشروعة في القانون الإدارى

وفيه ثلاثة مطالب :

المطلب الأول : مدى طاعة الأوامر الرئاسية غير المشروعة .

المطلب الثاني : حدود طاعة الأوامر الرئاسية بالنسبة للوظائف المستقلة .

المطلب الثالث : موقف المشرع المصرى من طاعة الأوامر الرئاسية غير المشروعة

المطلب الأول

مدى طاعة الأوامر الرئاسية غير المشروعة

تمهيد : إذا كان إلزام المرءوس بطاعة أوامر رئيسه المشروعة أمراً لا يثير نقاشاً، فإن الجدل قد احتدم فى شأن التزامه بطاعة الأوامر الرئاسية غير المشروعة .

وسبب ذلك أن الموظف يواجه فى هذه الحالة بواجبين متعارضين:

هل ينفذ أمر رئيسه المخالف للقانون ؟ أم يحترم القانون ويجاهر بعصيانه أمر رئيسه ؟

ويمكن أن نلخص تلك الاتجاهات فى نظريات ثلاث:

النظرية الأولى : نظرية الطاعة المطلقة :

وفحوى هذه النظرية ضرورة إرغام الموظف على تنفيذ أوامر رؤسائه وعدم الخروج عليها حتى ولو كانت غير مشروعة ومهما كانت درجة عدم مشروعيتها طالما أنها لم تصل إلى حد ارتكاب الجرائم ، وتلقى المسئولية بعد

ذلك على عاتق الرئيس مصدر الأمر – فالطاعة شريعة الموظف العام ، لذلك يجب تغليبها على واجب احترام القانون فى كل الأحول ، لأنه لو أبيح للمرءوسين رقابة مشروعية أوامر رؤسائهم والإحجام عن تنفيذ ما يتراءى لهم منها مخالفاً للقانون – لتحول ميدان العمل إلى صراع دائم بين الرؤساء ومرءوسيهم ولاختل النظام الإدارى .[1]

وقد انقسم الرأى حول تحديد طبيعة العل الذى أتاه الموظف تنفيذا لأمر الرئيس غير الشرعى الى رأيين :

الرأى الأول : وينادى بإباحة هذا الفعل – الرأى الثانى : ويرى إعفاء الموظف من المسئولية مع الاحتفاظ بوصف التجريم .

الرأى الأول ويرتب على تنفيذ الموظف لأمر الرئيس إسقاط وصف التجريم تماما عن الفعل الذى أتاه الموظف بناءا على هذه التنفيذ ، بل إنه يقصر الإباحة على ما صدر من الموظف الذى نفذ الأمر دون رئيسه الذى صدر منه هذا الأمر .

وهذا محل نظر لأن تنفيذ الأمر فى حد ذاته هو الذى يكون الجريمة وليس الأمر نفسه .

أما الرأى الثانى ويرى أن جريمة الموظف تعتبر مباحة بالنسبة اليه فقط ولكنها تحتفظ بوصفها الإجرامى أمام الغير ، فيجوز له الدفاع الشرعى ضدها .

وواضح أن هذا الرأى لا يتفق مع الطبيعة الموضوعية لأسباب الاباحة والتى تقتضى إسقاط وصف التجريم بجميع آثاره سواء بالنسبة الى مرتكب الجريمة أو الغير.[2]

---

(١) د/ عاصم عجيلة ، واجب الطاعة ، صـ١٨٥ ، مرجع سابق .

ومشار إلى هذا الرأى أيضا فى : د/ محمد عبد الحميد أبو زيد : طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية ، صـ٢٢٦ ، مرجع سابق .

(٢) د/ احمد فتحى سرور : راجع فى ذلك : أصول قانون العقوبات / القسم العام / النظرية العامة للجريمة ، صـ ٢٤١، ٢٤٢ ط ١٩٧٢ دار النهضة العربية القاهرة .

ولكن تبدو وجاهة هذه النظرية وضرورتها في المجال العسكري حيث ترسخ الدعائم التي يشيد عليها النظام العسكري بالطاعة للرؤساء على المرءوسين ، حتى أنه صار من المأثور القول بأن : (الطاعة هي قانون الجندي) لأن شريعة العسكريين أن يطيع الجندي أمر رئيسه دون مناقشة حتى لو كان الأمر غير مشروع.[1]

وهذا الرأي معيب من النواحي الآتية :

١- أنه يؤدي إلى إهدار مبدأ المشروعية – الذي يعتبر الطابع المميز للدولة الحديثة .[2]

٢- أن عدم تمكين الموظف من مناقشة رؤسائه فيما يصدرونه من تعليمات وأوامر حتى ولو كانت مخالفة للقانون يغلق مداركهم ويسلبهم فكرهم ورأيهم، فقد تكون أحد العناصر المطلوبة في إصدار القرار بالنسبة للمشكلة المعروضة توافرت لدى المرءوس ، وبالتالي يساعد ذلك على صدور الأمر بصورة غير رشيدة .

٣- أن إعطاء الموظف المرءوس الحق في مناقشة أوامر رؤسائه المخالفة للقانون ، يعتبر تدريبا عمليا على إلمامه بكافة الواجبات التي تشتمل عليها الوظيفة التي يشغلها ، كما تربي فيه ملكة مناقشة الموضوعات التي تعرض عليه ، خاصة إذا كان يشغل إحدى الوظائف الرئاسية .

٤- إذا كانت الأوامر المخالفة للقانون تمس مركزا لأحد الموظفين ، كثيرا ما يتظلم منها الموظف المضرور ، وبالتالي يؤدي هذا إلى إرهاق الطرفين في الدفاع عن وجهة نظر كل منهما – مما يؤدي إلى إهدار الوقت ، ووقوف

---

(١) يراجع في ذلك مقال جوزيف بارتلمي: أثر أمر الرئيس على مسئولية الموظفين ، صـ٤٩١ وما بعدها ، بحث منشور بمجلة القانون العام والعلوم السياسية – ١٩١٤ – نقلا عن : د/ عاصم عجيله ، واجب الطاعة صـ١٨٧ ، مرجع سابق .

(٢) د/ عاصم عجيلة : واجب الطاعة ، صـ ١٨٧ ، مرجع سابق .

الجهة الإدارية موقف الخصم غير الشريف فيؤثر ذلك فى نفسية المرءوس وينعكس أثره على عمله وإنتاجه[1].

النظرية الثانية : نظرية المشروعية :

تؤسس هذه النظرية على أن احترام مبدأ المشروعية هو التزام يثقل كاهل الرئيس والمرءوس – فإذا كانت إطاعة أمر الرئيس تبدو واجبة فإن القوة الإلزامية لهذا الأمر ليست إلا قوة نسبية ، فلا تثبت إلا إذا كانت أوامره مطابقة لأحكام القانون بمعناه الواسع ، فإن خالفته يكون المرءوس فى حل من الإلتزام باحترامها ، وتفضيل طاعة القانون عليها .[2]

وقد تزعم هذا الرأى الفقيه « ديجى » الذى يرى عدم وجود واجب انقياد للسلطة الرئاسية يتميز عن واجب طاعة القانون ، فدور السلطة الرئاسية يكمن في إعطاء أوامر مطابقة للقانون بحيث يلتزم الموظفون بإطاعتها والانصياع إليها ، لا لأنها صادرة من الرؤساء الإداريين ، وإنما لأنها تتكلم باسم القانون وتقتضى أثره ، أما إذا جاء أمر الرئيس مخالفا للقانون كان على المرءوس أن يطرحه جانبا ويرفض إطاعته [3] .

ومن مزايا هذه النظرية أنها تقيم قواعد متينة للمشروعية بما تحويه من ضمانات تمنع من استبداد السلطات العامة و عسفها مع المحكوميين ، ومع ذلك فقد وجهت إليها بعض الانتقادات على النحو الاتى :

١– الأخذ بهذا الرأى يدفع المرءوسين الى بحث مشروعية الأوامر الصادرة إليهم من الرؤساء ومجادلتهم فيها والإمتناع عن تنفيذها إن رأوا عدم

---

(١) د/ محمد أحمد الطيب هيكل : السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان ، صـ٣١٨، ٣١٩ ، مرجع سابق .

(٢) د عاصم عجيلة : واجب الطاعة ، صـ ١٨٨ ،مرجع سابق .

(٣) د/ محمد عبد الحميد أبو زيد: طاعة الرءوساء ومبدأ المشروعية ، صـ٢٢٨ ، مرجع سابق ، (مشار إلى هذا الرأى فى نفس الصفحة) .

شرعيتها وهم فى الغالب أقل دراية وخبرة ، وقد يكونون على غير حق ، وفى هذا تهديد لحسن سير المرفق العام .

٢- هذا الرأى لم يقدر طبيعة العلاقة بين المرءوس ورؤسائه ، فالرؤساء يتمتعون بسلطات واسعة قبل المرءوسين وبصفة خاصة بالنسبة لتقارير الكفاية والتى يتحدد على ضوئها مدى منحهم العلاوات الدورية والمكافآت التشجيعية ، كما يتأثر مدى توقيع الجزاءات التأديبية عليهم فى حالة الإخلال بالواجبات الوظيفية وغير ذلك مما يخضع له الموظف فى حياته الوظيفية .(١)

وإزاء هذا التعارض الذى بدا بين هاتين النظريتين ، بدا هناك إتجاه آخر يقوم على التصالح بينهما وتلك هى النظرية الثالثة.

النظرية الثالثة : النظرية الوسط:

وهذه النظرية لا تجعل المرءوس يتمثل لأوامر رئيسه حتى إذا كانت غير مشروعة ولا تشجعه على رفض أوامر رئيسه غير المشروعة دون تروى وتمحيص وإنما تحاول أن توفق بين اعتبارات النظام والمشروعية فالموظف يكون ملزماً بالإمتثال لأوامر الرؤساء حتى ولو كانت غير مشروعه حرصاً على دوام سير المرفق العام ، على أن يقوم بفحص تلك الأوامر فى ضوء مبدأ المشروعية ويمتنع عن تطبيقها إذا كان وجه عدم المشروعية فيها ظاهراً كأن يكون أمر الرئيس غير داخل فى اختصاص مصدره أو كان مخالفاً للأشكال والإجراءات المقررة أو كان مخالفاً لنص القانون.

ويرى الفقيه (لا باند) أن المرءوس يكون ملزماً بإطاعة الأوامر الرئاسيه إذا توافرت شروطها الشكلية ؛ دون البحث عن الشروط الموضوعية لصعوبة

---

(١) د/ محمد أحمد الطيب هيكل: السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان ، صـ٣١٦، مرجع سابق.

فحصها ومن ثم فلا مسئولية على المرءوس إذا كان الأمر الرئاسى مخالفاً للقانون من الناحية الموضوعية.[1]

وقد قامت تفرقة في هذا الخصوص بين طاعة العسكريين والمدنيين .

فبالنسبة للموظفين العسكريين تجب الطاعة الشديدة فالنظام أساس قوة الجيش ؛ ويلتزم العسكريون بإطاعة أوامر رؤسائهم ولو كانت غير شرعية إلا إذا كان واضحاً أن الأوامر الصادرة يتضمن مخالفة لدستور الدولة أو ارتكاب جرائم خطيرة .

أما بالنسبة للموظفين المدنيين فيظهر واجب الطاعة بصورة أقل صرامة؛ وتتسع الاستثناءات لصالح مبدأ المشروعية ؛ إذ على الموظف أن يمتنع عن تنفيذ الأمر إذا تضمن خرقاً لأى نص فى قانون العقوبات أو إذا كانت عدم شرعيته ظاهرة بجلاء. [2]

وتقول محكمه القضاء الإدارى فى حكمها الصادر بتاريخ ١٠ يناير ١٩٥٥م (ليس من الجائز فى النظم العسكرية الامتناع عن تنفيذ الأوامر متى كانت صادرة ممن يملكها ؛ وإنما يتظلم منها بالطريق الذى رسمه القانون ؛ إذا لو أبيح لكل من يصدر إليه أمراً يناقش مشروعيته وسببه وأن يمتنع عن تنفيذه متى تراءى له ذلك لاختل النظام وشاعت الفوضى ، وقد جعل قانون الأحكام العسكرية جريمة عدم إطاعة الأوامر من الجنايات التى غلظ العقوبة عليها ؛ ويترتب على ذلك أن الإستغناء عن الخدمة بسبب عدم طاعة الأوامر يكون له ما يبرره) . [3]

---

(١) يراجع فى ذلك: د/ محمد عبد الحميد أبو زيد طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية ، صـ٢٣٠ ، مرجع سابق حيث أشار إلى الرأى الفقيه (لاباند) فى هامش الصفحة ، وانظر أيضا : د/ عاصم عجيلة ، واجب الطاعة ، صـ١٨٩ ، مرجع سابق.

(٢) د/ محمد أحمد الطيب هيكل السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان، صـ٣١٩، مرجع سابق.

(٣) حكم محكمة القضاء الإدارى فى ١٠ يناير ١٩٥٥ ، مجموعة المبادئ القانونية التى أقرتها محكمه القضاء الإدارى ،السنة التاسعة صـ٢٢٤ ، مطبعة مخيمر .

ويؤخذ على هذا الرأى أنه من الصعب وضع معيار واضح لتحديد نوع العمل ودرجة مشروعيته بالنسبة للأمر الذى يجب أن يخضع المرءوس لطاعته وذلك الذى لا يخضع له.

ألا أنه مع ذلك تعد هذه النظرية أقرب النظريات إلى الصحة وذلك لمراعاتها الجوانب القانونية والعملية التى تحيط بهذه المشكلة الشائكة ؛ فهى تحاول من ناحية رعاية متطلبات حسن سير المرافق العامة ؛ وذلك بتغليب واجب الطاعة ؛ كما تتجنب الاستبداد و الشطط الذى تجلبه الطاعة العمياء فتعمل على تطعيم هذا الواجب بمبادئ المشروعية وتسقطه عن المرءوس فى أحوال عدم المشروعية التى لا يمكن التغاضى عنها كما لو كان عدم المشروعية ظاهراً فى الأمر أو يجلب تنفيذه نتائج وخيمة .

وأرى أن النظرية الوسط هى أقرب النظريات إلى الصحة .

المطلب الثانى

حدود طاعة الأوامر الرئاسية بالنسبة للوظائف المستقلة

(أصحاب الكادرات الخاصة)

الوظائف المستقلة وظائف كاملة بذاتها يتمتع أصحابها بقدر كبير من الاستقلال ولا يخضعون إلا لقدر يسير من الإشراف والتوجيه الرئاسى والذى لا يؤثر البته على جوهر تلك الوظائف.

وأهم هذه الوظائف هى وظائف القضاء و التعليم الجامعى .

أولاً : وظائف القضاء :

تتضمن هذه الوظائف نوعين من الموظفين هما القضاة أو أعضاء النيابة:

(أ) القضاة :

تقرر الدولة استقلال القضاء في أداء وظيفته عن تدخل أية سلطة من سلطات الدولة حتى أنه فى ذات السلطة القضائية تتمتع كل محكمة وكل قاضى بالقدر الكافى من الاستقلال ، لذا جرى المشرع على جعل الكلمة الأولى لرجال القضاء فى إدارة شئونهم ، فقد انعكس هذا الاستقلال الممنوح للقضاء ورجاله على واجب الطاعة الرئاسية فانحسر هذا الواجب بالنسبة لهذه الفئة من الموظفين إلى أضيق نطاق فليس لأية سلطة فى الدولة أيا كانت أن تملى على القاضى أو توحى إلية الحكم فى الدعوى المطروحة أمامه وليس لها أن تنزع قضية ؛ منه للحيلولة بينه وبين الحكم فيها أو أن تعدل فى الحكم الذى أصدره أو توقف تنفيذه .[1]

ولا يتنافى الاستقلال المكفول للقضاة فى أن يباشر الرئيس الإدارى الأعلى مرفق للقضاء ، وزير العدل ، قسطا من الأشراف الذى يمارسه الرئيس بصفة عامة والذى يتمثل فى إصدار التوجيهات العامة التى تتعلق بأصول ممارسة الوظيفة القضائية ؛ هذا الحق يمكن ممارسته فى اجتماع عام يضمهم أو فى منشورات ونشرات توزع عليهم .

ومثال هذه التوجيهات تلك التى تتصل بأدبيات ممارسة مهنة القضاء وتلك الإرشادات العامة التى توجههم إلى صيانة المصالح الأساسية للدولة اجتماعية كانت أو اقتصادية أو من أى نوع أخر[2]

كما أنه من المقرر أن القاضى يخضع لإشراف السلطات الرئاسية فيما يخص الجانب الإدارى لوظيفته وبالتالى يمكن أن توجه إليه تعليمات رئاسية تتعلق بهذا الشق ، ويلتزم بطاعتها والإمتثال لها .

---

(١) د/ رمزى طه الشاعر: المسئولية عن أعمال السلطة القضائية ، صـ١٥٩، ١٦٠ ، ط٢، ١٩٨٣، دار النهضة العربية / القاهرة .

(٢) د/ عاصم عجيلة : واجب الطاعة ، صـ ٢٣٦ ، مرجع سابق .

ومثال ذلك تعليمات مواعيد الحضور وعقد الجلسات في المواعيد المقررة ؛ وارتداء لباسه المميز وحضور الدورات التدريبية وغير ذلك .

والخضوع الرئاسى لا يقتصر على التعليمات الصادرة من الوزير فحسب وإنما لكل من عهد إليه القانون بسلطة الإشراف الإدارى على القاضى مثل رئيس كل محكمه والجمعية العامة لكل محكمه لها حق الإشراف على القضاة التابعين لها .[1]

وفى إيجاز شديد يمكن القول أن القضاة يتمتعون بالإستقلال كمبدأ عام فيما يتعلق بالجانب الفنى لعملهم دون الجانب الإدارى ويتحلل القاضى حين يباشر هذا الجانب من كل أمر رئاسى يصدر إليه فى هذا الشأن ويكون هذا الأمر إذا صدر معدوماً لما فى ذلك من تعد سافر على استقلال القضاء و تطفل مخل بحسن سير العدالة .

أما بالنسبة للجانب الإدارى فإن واجب الطاعة يعود ليسط هيمنته على ساحة القضاة ،فيجب على القاضى طاعة أمر وزير العدل أو ما دونه من الرؤساء الذين حددهم القانون فى هذا الجانب الإدارى وإلا تعرض للمساءلة التأديبية ؛ ولكن يجب ألا تؤدى طاعة هذه الأوامر إلى تعرض القاضى لأى ضغط يؤثر على عقيدته أو حكمه القضائى .[2]

(ب) أعضاء النيابة العامة :

يختص رجال النيابة العامة بوضع خاص بالنسبة لمشكلة الطاعة يختلف عن وضع القضاة مع أن شروط تعينهم واحدة فتقوم بين أعضاء النيابة تبعية تدرجية فهم يتبعون رؤسائهم والنائب العام وهم جميعاً يتبعون وزير العدل .

---

(١) د/ عاصم عجيلة : واجب الطاعة ، صـ ٢٣٨ ، مرجع سابق .

(٢) د/ محمد محمود الشحات :الإطار القانونى لإطاعه أمر الرئيس فى الوظيفة العامة ، صـ٣١٧ ،٣١٨ ، مرجع سابق .

أما بالنسبة لوزير العدل فكما سبق – فله حق – توجيه التعليمات والتوجيهات العامة ولكن ذلك مقصور على النواحى الإدارية فإذا فرض أن وجه إليهم تعليمات تتعلق بالعمل الفنى كمباشرة الاتهام مثلاً فلا يلزمون بالطاعة لها ، ولا يترتب البطلان على مخالفتها ، بل ولا تقوم المسئولية الإدارية .(١)

أما بالنسبة للنائب العام فإنه يمثل رئيس فنى إدارى على عضو النيابة العامة ويتمتع فى ذلك بسلطة رئاسية كاملة بل إن أعضاء النيابة ما هم إلا وكلاء عن النائب العام الذى له الحق فى دعوتهم إلى استخدام سلطتهم القضائية فى الحبس الاحتياطى للتصدى لظاهرة إجرامية معينة مثلا وبالتالى فإن واجب طاعة أمر النائب العام هنا مفروض على أعضاء النيابة ويحكم هذا الواجب جميع تصرفاتهم .(٢)

أما من دون النائب العام فإن سلطتهم الرئاسية على أعضاء النيابة تقتصر على الجانب الإدارى دون الجانب الفنى فالصفة النيابية لأعضاء النيابة إنما يستمدونها مباشرة من النائب العام وبالتالى يكون لهم رفض إطاعة الأوامر الرئاسية التى تصدر عن رؤسائهم فيما دون النائب العام إذا تعلقت هذه الأوامر بالجانب الفنى من عمل أعضاء النيابة وتكون تصرفاتهم حينئذ سليمة قانوناً ولا يمنع ذلك من تعرضهم للمسئولية التأديبية إن كان لها محل .(٣)

وقد نظمت المادة ١٢٥ من قانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ م حق الرقابة والإشراف الإدارى على أعضاء النيابة فنصت على (أعضاء النيابة يتبعون رؤسائهم والنائب العام وهم جميعاً يتبعون وزير العدل وللوزير

---

(١) د/ محمود مصطفى : شرح الإجراءات الجنائية ، الكتاب الاول ص ٦٥ وما بعدها الطبعة الحادية عشر ١٩٧٦ م مطبعة جامعة القاهرة .

(٢) د/ عاصم عجيلة : واجب الطاعة ، ص ٢٤٠ ، مرجع سابق .

(٣) د/ محمود مصطفى : شرح الاجراءات الجنائية ، ص ٦٦ ، مرجع سابق .

حق الرقابة والأشراف على جميع أعضاء النيابة ولرؤساء النيابة بالمحاكم حق الرقابة الإشراف على أعضاء النيابة بمحاكمهم) .

ثانيا : الوظائف الجامعية :

ويقصد منها الوظائف التى يقوم عليها أعضاء هيئة التدريس بالجامعات ومعاهد التعليم العالى .

وتعتبر الجامعات معقلاً للفكر الإنسانى فى أرفع مستوياته ؛ ومصدراً لتنمية واستثمار الثروة البشرية باعتبارها أهم وأغلى ثروات المجتمع وتكفل الدولة استقلال الجامعات بما يحقق الربط بين التعليم الجامعي وحاجات المجتمع وتطوره ولقد انعكس ذلك الاستقلال على أعضاء هيئة التدريس بالجامعات والمعاهد العليا لا سيما بالنسبة للجانب الفنى والعلمى فى وظائفهم ، فلا تستطيع السلطة الرئاسية أن تملى عليهم فى هذا المجال أمراً ما وإذا وجهت إليهم أوامر فى هذا الجانب الفنى تكون أوامر غير مشروعة .[1]

ويترتب على هذا المبدأ الأتى :

(١) التدرج الرئاسي لا يوجد بين رجال التعليم العالى فكل عضو منهم يعتبر نداً لزملائه الآخرين فى المكانة الوظيفية وإن كانت الدرجات المالية تتفاوت بينهم وتتفاوت المرتبات تبعاً لذلك .

(٢) يتمتع رجال التعليم العالى بنوع من الإستقلال الوظيفى تجاه السلطات الرئاسية فلا يمكن نقلهم من كلية إلى أخرى ولا من قسم إلى أخر إلا بناءاً على محض مشيئتهم الخاصة .

(٣) يملك الأستاذ فى الجامعة كامل الحرية فيما يبديه من آراء شريطة أن يكون ذلك بغرض البحث العلمى ومع الإلتزام بالحيدة وألا يمارس تلك الحرية ضد نظام الدولة .[2]

---

(١) د/ محمد محمود الشحات : الاطار القانونى لإطاعة أمر الرئيس فى الوظيفة العامة صـ٣٢٠ ، مرجع سابق.

(٢) د/ عاصم عجيلة واجب الطاعة ، صـ٢٤٣ ، مرجع سابق.

أما بالنسبة للجانب الإدارى فإنهم يخضعون بلا شك – لواجب الطاعة شأنهم شأن غيرهم من باقى الموظفين ؛ فمن حق عميد الكلية ورؤساء الأقسام إصدار تعليمات ملزمة إلى غيرهم من الأساتذة الذين يخضعون إدارياً لهم – ويلتزم هؤلاء الأخيرين بالطاعة على اختلاف درجاتهم المالية وذلك مثل التعليمات التى تتصل بالشئون الإدارية والمالية فى القسم أو فى الكلية لتحديد عدد الدروس والمحاضرات ومواعيد إلقائها وتصحيح أوراق الإجابة وذلك عن طريق إصدار اللوائح الداخلية للكليات بعد اعتمادها من مجلس الكلية .[1]

ولكن على الرغم من هذا الخضوع فإنه لا يمثل إلا مظهراً ثانوياً بالنسبة إلى مهمتهم الرئيسية والتى يتمتعون فيها بالاستقلال .

ويعتبر عميد الكلية هو الرئيس الإدارى المباشر لأعضاء هيئة التدريس فى هذه الكلية كما يعتبر رئيس القسم هو الرئيس المباشر للأعضاء الذين يتبعونه .[2]

ويتضح مما سبق انحسار واجب الطاعة الرئاسية بشكل ملحوظ بالنسبة لهذه الفئة من الموظفين

المطلب الثالث

موقف المشرع المصري من طاعة الأوامر الرئاسية غير المشروعة

تبنى المشرع فى قوانين العاملين المتعاقبة.[3] الإتجاه الذى يأخذ بنظرية تكرار الأمر، وحرص علية أيضاً فى القانون الحالى رقم ٤٧لسنة ١٩٧٨ حيث نص فى المادة رقم ٢/٧٨ ويقابلها المادة رقم ٢/٨٠ من القانون رقم ٤٨ لسنة

---

(١) د/ محمد محمود الشحات : الاطار القانونى لاطاعة أمر الرئيس فى الوظيفة العامة ، ص٣٢٢ ، مرجع سابق.

(٢) يراجع فى ذلك المادتين (٤٤) ، (٥٦) من القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ بشأن تنظيم الجامعات فى مصر.

(٣) انظر القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، مادة رقم ٢/٥٩ والقانون ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، مادة رقم ٢/٥٥ .

١٩٧٨ بشأن العاملين بالقطاع العام على أنه من الناحية الإدارية أو التأديبية (لا يعفى العامل من الجزاء التأديبى استناداً إلى أمر صادر إليه من رئيسه إلا إذا اثبت أن ارتكاب المخالفة كان تنفيذا لأمر مكتوب بذلك صادر إليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابة إلى المخالفة وفى هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الأمر وحده) .

وبناء على ذلك يلزم لإعفاء الموظف من المسئولية أن يكون الأمر الرئاسى الذى نفذه كتابياً وأن يكون قد أحاط رئيسه كتابة بمخالفة قراره لأحكام القانون .

ولقد وضع المشرع هذين الشرطين لحماية المرءوس من جراء تنفيذ الامر المخالف للقانون ولمنح الرئيس فرصته للبحث و التروى قبل تنفيذ القرار.

وترتيبا على ذلك فإذا أقام المرءوس بطاعة أمر رئاسى مخالف للقانون فإنه يكون مستوجباً للمؤاخذة التأديبية مهما قدم من أعذار أو تعلل بموانع أدبية كانت تجعله فى خجل من رئيسة .(١)

وجدير بالذكر أن مجرد صدور أمر كتابى من مُصدر القرار لا يعفى المرءوس من مسئولية التنفيذ متى كان هذا التنفيذ مكوناً لجريمة جنائية ذلك أن المادة ٦٣ من قانون العقوبات قد قيدت رفع المسئولية الجنائية عما يرتكبه الموظف أو المرءوس من جرائم تنفيذ الأمر الصادر إليه (أن يثبت أنه لم يرتكب الفعل إلا بعد التثبت و التحرى وأنه كان يعتقد مشروعيه وأن اعتقاده مبنياً على أسباب معقولة) فرفع المسئولية الجنائية مشروط بأن يكون الموظف حسن النية ، وهو يكون كذلك إذا كان معتقداً لأسباب جدية ومعقولة بمشروعية العمل الذى تجب طاعة الرئيس فيه ، أما إذا لم تكن هناك أسباب جدية أو

---

(١) د/ محمد أحمد الطيب هيكل : السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان ، صـ٣٢١، مرجع سابق.

معقولة أو كان الموظف يعلم أن القانون يجرم ما أتاه من فعل فإن حسن النية ينتفى ويقع تحت طائلة العقاب .[1]

وسيأتى تفصيل ذلك فيما بعد عند الحديث عن الإعفاء من المسئولية الجنائية .

هذا ويرى الدكتور محمد الطيب هيكل أنه رغم بساطة الشرطين السابق ذكرهما إلا أنه من الناحية العملية يصعب تنفيذهما من جانب المرءوسين فى كثير من الأحوال ؛ لأن بعض الرؤساء سيعتبر موقف المرءوس منهم تحدياً لهم ولأوامرهم . وإذا واتت المرءوس الشجاعة على مواجهة رئيسه بمخالفة الأمر الذى أصدره إليه للقانون ، فلا شك أن المقابل لذلك هو تعنت الرئيس معه بعد ذلك وإساءة معاملته وتصيد أقل الأخطاء له لإنزال أشد صور العقوبات الحقيقية والمقنعة به ، واتهام المرءوس بعدم التعاون مع الرؤساء .

لذلك يرى أن النص يحتاج إلى تعديل ؛ بحيث يكتفى بالأمر الكتابى الصادر من الرئيس إلى المرءوس بالرغم من التنبيه الشفوى من المرءوس للرئيس إلى المخالفة وفى هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر القرار وحده ، وذلك لرفع العبء عن كاهل المرءوسين ورفع الحرج والمشقة عنهم .[2]

وأرى أن هذا الرأى السابق صحيح للاعتبارات التى سيقت لتبريره .

---

(1) د/ رمضان بطيخ : الرقابة على أداء الجهاز الادارى ، ، صـ٢٥٧ ، مرجع سابق .
(2) د/ محمد أحمد الطيب هيكل : السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان ، صـ ٣٢١ ، مرجع سابق .

المبحث الرابع

موقف المرءوس من طاعة الأوامر الرئاسية غير المشروعة في الفقه الإسلامى

ويحتوى على مطلبين :

المطلب الأول : حدود طاعة أولى الأمر .

المطلب الثانى : عدم طاعة الأوامر الرئاسية غير المشروعة .

المطلب الاول

حدود طاعة أولى الأمر

طاعة الحاكم الذى يأمر بالمعروف وينهى عن المنكر تكون واجبة ولكن فى حدود القدرة والاستطاعة، بدليل قول الله تعالى ﴿ فاتقوا الله ما استطعتم ﴾ . الآية .[1]

وقوله تعالى ﴿ لا يكلف الله نفسا الا وسعها .... ﴾ . الآية .[2]

وقوله صلى الله عليه وسلم : (إذا أمرتكم بأمر فأتوا منه ما استطعتم) الحديث .[3]

ويقول – صلى الله عليه وسلم – عن الولاة (من أمركم منهم بمعصية فلا تطيعوه) . الحديث [4]

---

(١) سورة التغابن من الآية رقم ١٦ .

(٢) سورة البقرة من الآية رقم ٢٨٦ .

(٣) فتح البارى شرح صحيح البخارى للإمام ابن حجر العسقلانى، جـ٢ ، صـ٥٨٨، وجـ١٣ ، صـ٢٦١ ، مرجع سابق .

(٤) فتح البارى شرح صحيح البخارى ، للإمام ابن حجر العسقلانى ، جـ ٨، صـ٦٠ ، مرجع سابق .

ويقول أيضاً : (على المرء المسلم السمع والطاعة فيما أحب وكره ما لم يؤمر بمعصية فإن أمر بمعصية فلا سمع ولا طاعة) . الحديث [١]

وورد فى صحيح البخارى أن النبى– صلى الله علية وسلم – بعث سرية واستعمل عليهم رجلاً من الأنصار ، فلما خرجوا وجد عليهم فى شىء ، أى غضب عليهم ، فقال لهم : أليس قد أمركم رسول الله – صلى الله عليه وسلم – أن تطيعونى ؟ قالوا : بلى . قال : فاجمعوا لى حطباً، ثم دعا بنار فأضرمها فيه، ثم قال : عزمت عليكم لتدخلنها فقال لهم شاب منهم : إنما فررتم إلى رسول الله – صلى الله عليه وسلم – من النار فلا تجعلوا حتى تلقوا رسول الله – صلى الله عليه وسلم – فإن أمركم أن تدخلوها فرجعوا إلى رسول الله – صلى الله عليه وسلم – فأخبروه، فقال لهم : لو دخلتموها ما خرجتم منها أبداً. إنما الطاعة فى المعروف .[٢]

ومن هنا يمكن القول أن طاعة الرؤساء ليست مطلقة دون قيد أو شرط وإنما هى طاعة مقيدة بأن لا تكون فى معصية . أى أنها طاعة مترتبة على مدى طاعتهم لله ولرسوله – صلى الله عليه وسلم – والتزامهم بأوامر الشريعة ونواهيها ، وإلا كانت أعمالهم وتصرفاتهم باطلة ومن ثم غير مطاعة.[٣]

والإطار الذى يمكن للموظف فيه الخروج على مفهوم الطاعة هو ما أشار إليه القرآن الكريم فى قوله تعالى : ﴿ولا تطيعوا أمر المسرفين . الذين يفسدون فى الأرض ولا يصلحون ﴾. الآيه [٤]

فإن كان الحاكم فاسداً ظالما غير مصلح فى الأرض ، يقيم الباطل على الحق ، والظلم على العدل فيسقط حقه فى السمع والطاعة .

---

(١) سبق تخريجة .

(٢) سبق تخريجة .

(٣) د/ محمد عبد الحميد أبو زيد : سلطة الحاكم فى تغيير التشريع ، صـ٧٤، ٧٥ ، مرجع سابق .

(٤) سورة الشعراء الآيتان رقم ١٥١ ، ١٥٢ .

وهناك حالة رغم أن الحاكم يأمر فيها بمعصية إلا أنه يجوز إطاعته فيها وهي التي يترتب على مخالفته أمره مفسده أكبر مما يترتب على طاعة فهنا يجوز امتثال أمره خوفاً من أن يوقع أذى لمن يعصى أمره كهلاك النفس .

ومعيار الطاعة هنا هو احتمال أخف الضررين وأيسرهما لدفع أعظمها .(١)

فإذا كان الضرر الناجم عن عدم الطاعة يفوق الضرر المترتب على الامتثال لأمر الحاكم فلا مفر من قبول هذه الأوامر ، ويكون من الواجب الطاعة دفعا للضرر الأشد .(٢)

لذا يقول الإمام العز بن عبد السلام :(ولا طاعة لأحد في معصية الله عز وجل لما فيه من المفسدة الموبقة في الدارين أو في أحدهما ، فمن أمر بمعصية فلا سمع ولا طاعة له.... . وقد تجب طاعته لا لكونه آمراً بل لدفع مفسدة ما يهدده به من قتل أو قطع أو جناية على بضع) .(٣)

ويقول الإمام بن القيم : (شرع النبي – صلى الله عليه وسلم – لأمته إنكار المنكر ليحصل بإنكاره من المعروف ما يحبه الله ورسوله – فإذا كان إنكار المنكر يستلزم ما هو أنكر منه وأبغض إلى الله ورسوله فإنه لا يسوغ إنكاره وإن

---

(١) أصل هذه القاعدة : قصة الحديبية ومصالحة النبي صلى الله عليه وسلم المشركين على الرجوع عنهم ، وأن من جاء من أهل مكة مسلما رده إليهم ، من راح من المسلمين إليهم لا يردونه وكان في ذلك إذلال للمسلمين وإعطاء الدية في الدين ولذلك استشكله عمر رضي الله عنه ، إلا أنه احتمل لدفع مفاسد أعظم وهي قتل المؤمنين والمؤمنات الذين كانوا خاملين بمكة، فاحتملت أخف المفسدتين لدفع أقواهما ، وإليه الاشارة في قوله (ولولا رجال مؤمنون ونساء مؤمنات لم تعلموهم أن تطئوهم فتصيبكم منهم معرة . بغير علم) سورة الفتح من الآية رقم ٢٥ ، ونظر في ذلك / القواعد : لتقي الدين الحصني ، تحقيق د/ عبد الرحمن عبد الله الشعلان بجـ١ ، صـ٣٣٣:٣٥٠ ، ط١٤١٨هـ / ١٩٩٧م ، شركة الرياض للنشر والتوزيع ، مكتبة الراشد للنشر والتوزيع / المملكة العربية السعودية.

(٢) أ د / فؤاد النادي : مبدأ المشروعية صـ٣٤١،٣٤٠ ، مرجع سابق.

(٣) قواعد الأحكام في مصالح الأنام للعز بن عبد السلام : أبي محمد عز الدين عبد العزيز بن عبد السلام السلمي ، ت ٦٦٠هـ ، تحقيق طه سعد ، صـ١٥٧ الطبعة الثانية ١٤٠٠هـ/ ١٩٨٠م ، دار الجيل .

كـان الله يبغضـه ويمقت أهله ، وهذا كـالإنكار على الملوك والولاة بالخـروج عليهم، فإنه أساس كل شر وفتنه إلى آخر الدهر، وقد استأذن الصـحابة رسـول الله – صلى الله عليـه وسلم – فى قـتـال الأمـراء الذين يؤخـرون الصـلاة عن وقتها، وقالوا : أفلا نقاتلهم. فقال : لا ما أقاموا الصلاة) .الحديث [١]

وقال (من رأى من أميره ما يكرهه فليصبر فإن من فارق الجماعة شبراً فمات فميتة جاهلية) .الحديث [٢]

ولهذا لم يأذن فى الإنكار على الأمراء باليد ، لما يترتب عليه من وقوع ما هو أعظم منه) .[٣]

ويلاحظ أن طاعة ولى الأمر إنما تجب إذا كانت متصلة بشأنه من جهة كونه والياً ، وذلك إذا أمر بشيء يتعلق بشئون الولاية ، فأما إذا أمر بشيء يرجع إلى شخصه أو شخص المأمور أو غيرهما من الأفراد من غير أن يكون راجعاً إلى مصلحة عامة من خصائص الولاية لم تجب طاعته .[٤]

ولذا يقول الإمام ابن نجيم فى الأشباه والنظائر : (تصرف الإمام على الرعية منوط بالمصلحة) .

---

(١) ورد هذا الحديث برواية أخرى عن عوف بن مالك رضى الله عنه عن رسول الله صلى الله عليه وسلم قال: خيار أئمتكم...... قيل يارسول الله أفلا ننابذهم بالسيف : قال : لا ما أقاموا فيكم الصلاة .... الحديث ، انظر صحيح مسلم بشرح النووى ، تحقيق عبد الله أبو زينه ج٢ ، صـ٥٢١ ، باب خيار الأئمة وشرارهم ، رقم الحديث ٦٧ ، دار الشعب.

(٢) صحيح مسلم بشرح النووى ،ج٤ ، ٥١٧ ، رقم الحديث ٥٦ ، طبعة دار الشعب ، وانظر أيضا كنز العمال ، للعلامة البرهان الفورى ، ج٦ ، صـ٥٣ ، رقم الحديث ١٤٨١١ ، مرجع سابق .

(٣) انظر إعلام الموقعين عن رب العالمين لابن قيم الجوزية : محمد بن أبى بكر بن أيوب بن سعد بن حريز الزرعى الدمشقى، ت ٧٥١ هـ ،ج٣ ، صـ٤ ، ط١٤٠٠هـ/ ١٩٨٠م ، مكتبة الكليات الأزهرية .

(٤) د/ محمد سلام مدكور : نظرية الاباحة عند الأصوليين والفقهاء ، صـ٣٣٤ الطبعة الثانية ١٩٨٤ ، دار النهضة العربية / القاهرة .

ثم يقول بعد أن ذكر بعض الأمثلة على ذلك : (إذا كان فعل الإمام مبنياً على المصلحة فيما يتعلق بالأمور العامة لم ينفذ أمره شرعاً، إلا إذا وافقه فإن خالفه لم ينفذ) [(١)]

ويمكن القول بأن كل ما يخالف قواعد وأحكام الشريعة الإسلامية يحرم على المسلمين ولو أمرت به السلطة الرئاسية؛ لأن حق هذه الأخيرة فى التشريع مقيدٌ بأن يكون موافقاً لنصوص الشريعة متفقاً مع مبادئها العامة وأهدافها - فإذا أمرت السلطة الرئاسية بما يخرج عن تلك المبادئ العامة والأهداف فمن واجب كل مسلم أن يمتنع عن تطبيق هذه الأوامر .[(٢)]

لأن طاعة الحاكم أو ولى الأمر لا تجب له مطلقة وإنما تجب فى حدودها .

يقول الماوردى : روى هشام بن عروه عن أبى صالح عن أبى هريرة رضى الله عنه - أن رسول الله - صلى الله عليه وسلم - قال (سيليكم بعدى ولاة فيليكم البر ببره و يليكم الفاجر بفجوره فاسمعوا لهم وأطيعوا فى كل أمر ما وافق الحق فإن أحسنوا فلكم ولهم وإن أساءوا فلكم وعليهم) .الحديث[(٣)]

---

(١) أصل هذه القاعدة : ما أخرجه سعيد بن منصور عن البراء قال عمر رضى الله عنه : (إنى أنزلت نفسى من مال الله تعالى بمنزلة والى اليتيم إن احتجت أخذت منه فإذا أيسرت رددته فإن استغنيت استعففت) وأنظر فى تفصيل هذه القاعدة : الأشباه والنظائر ، لابن نجيم ، صـ١٢٣، ١٢٥ ، مرجع سابق .

(٢) د/ محمد عبد الحميد أبو زيد : سلطة الحاكم فى تغيير التشريع ، صـ ٧٧، ٧٨، مرجع سابق.

(٣) الأحكام السلطانية ، للماوردى ، صـ٣٠ ، مرجع سابق، والحديث ورد فى مجمع الزوائد ، للهيثمى ، بتحرير الحافظين العراقى وابن حجر، وقال رواة الطبرنى فى الأوسط وفيه عبد الله بن محمد بن يحى وهو ضعيف جداً ، أنظر مجمع الزوائد ومنبع الفوائد للهيثمى ج٥ ، صـ٢١٨ ، باب لزوم الجماعة وطاعة الأئمة ، ط ٣ ،١٩٨٢م ، دار الكتاب العربى .

المطلب الثانى

عدم طاعة الأوامر الرئاسية غير المشروعة

تجد طاعة الرؤساء فى الإسلام سندها الشرعى فى قول الله تعالى ﴿ يأيها الذين ءامنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرسول وأولى الأمر منكم ﴾ .الآيه [١]

وقد سبق بيان المقصود بأولى الأمر .[٢]

ويلاحظ أنه لفظ عام يشمل جميع المسئولين سواء الحكام أو رؤساء الإدارات بمختلف مراتبهم .

ويحدد ابن كثير مفهوم عدم الطاعة فى تفسيره للآية الكريمة السابق ذكرها بقوله ﴿ أى فيما أمروكم به من طاعة الله لا فى معصية الله ؛ لأنه لا طاعة لمخلوق فى معصية الله ﴾ .[٣]

ويزيد ذلك ما جاء فى الآية الكريمة ﴿ يأيها النبى إذا جاءك المؤمنات يبايعنك على أن لا يشركن بالله شيئاً ولا يسرقن ولا يزنين ولا يقتلن أولادهم ولا يأتين ببهتان يفترينة بين أيديهن وأرجلهن ولا يعصينك فى معروف فبايعهن واستغفر لهن الله إن الله غفور رحيم ﴾ .الآية [٤]

فقوله تعالى ﴿ ولا يعصينك فى معروف ﴾ يدل بوضوح على أن الطاعة لا تكون فى معصية الله .

وعلى ذلك فإذا أصدر الرؤساء أوامر تتضمن معصية الله صراحة فلا سمع ولا طاعة فى تنفيذ هذه الأوامر ؛ فإن فعل المرءوس ؛ ذلك تقع المسئولية عليه ويأثم ويتحمل العقوبة فى الدار الآخرة ولن ينفعه عزر أمام الله قال سبحانه

---

(١) سبق تخريجها

(٢) لمعرفة أراء العلماء فى المقصود بأولى الأمر يراجع المطلب الثالث من الفصل التمهيدى فى هذا البحث .

(٣) تفسير بن كثير ، تحقيق طة عبد الرؤف سعد : جـ١ صـ٢١٠ ، مرجع سابق .

(٤) سورة الممتحنة : الآية رقم ١٢ .

﴿يوم تقلب وجوههم فى النار يقولون يا ليتنا أطعنا الله وأطعنا الرسولا وقالوا ربنا إنا أطعنا سادتنا وكبراءنا فأضلونا السبيلا . ربنا آتهم ضعفين من العذاب والعنهم لعناً كبيراً ﴾ .(1)

فهم يتمنون أن لو كانوا فى الدنيا ممن أطاع الله وأطاع الرسول – صلى الله عليه وسلم – وهى أمنيه ضائعة ، لا موضع لها و لا استجابة ، فقد فات الأوان ،إنما الحسرة على ما كان .(2)

ويقوا الإمام الزمخشرى فى تفسير قولة تعالى ﴿ يأيها الذين ءامنوا اطيعوا الله وأطيعوا الرسول و أولى الأمر منكم ﴾ مقررا أن طاعة أولى الأمر مستمدة من طاعتهم لله وللرسول – صلى الله عليه وسلم – وأن ولاة الأمر الواجب إطاعتهم إنما هم أمراء الحق لا الجور فيقول (لما أمر الله الولاة بأداء الأمانات إلى أهلها وأن يحكموا بين الناس بالعدل أمر الناس أن يطيعوهم، والمراد بأولى الأمر منكم أمراء الحق لأن أمراء الجور الله ورسوله بريئان منهم ، فلا يعطفون على الله ورسوله – صلى الله عليه وسلم – فى وجوب الطاعة لهم) .

ثم يقول بعد ذلك ، وكيف تلزم طاعة أمراء الجور وقد جنح الله الأمر بطاعة أولى الأمر بما لا يبقى معه شك وهو أن أمرهم أولاً بأداء الأمانات والعدل فى الحكم وأمرهم آخرا بالرجوع إلى الكتاب والسنة فيما أشكل ، وأمراء الجور لا يؤدون أمانة ولا يحكمون بعدل ولا يردون شيئاً إلى كتاب ولا إلى سنة ،إنما يتبعون شهواتهم حيث ذهبت بهم فهم منسلخون عن صفات الذين هم أولوا الأمر عند الله ورسوله ، .(3)

---

(1) سورة الاحزاب : الآيات رقم ٦٦ ، ٦٧ ، ٦٨ .

(2) الشهيد سيد قطب فى ظلال القرآن ، صـ٢٨٨٣ ، ط ١٦ ، ١٤١٠هـ/ ١٩٩٠م ، دار الشروق / القاهرة ، وبيروت / لبنان .

(3) الكشاف لأبى القاسم جار الله محمود بن عمر بن الزمخشرى الخوارزمى ت ٥٣٨هـ، جـ١ ، صـ٥٣٥ ، ٥٣٦ ، دار المعرفة /بيروت / لبنان .

هذا ويلاحظ أن الطاعة ليست مقررة لذات الحاكم فى شخصه ؛ وإنما هى التزام دينى وواجب شرعى تجاه ما يصدر عنه من أعمال ، ومن ثم فطاعته واجبة ما لم يأمر بمعصية فإن أمر بمعصية فلا سمع ولا طاعة له توكيداً على شمول إلتزام كل من الحاكم والمحكوم بوجوب المحافظة على الدين فى عقيدته وشريعته .[1]

(١) د/ صبحى عبده سعيد : شرعية السلطة والنظام فى حكم الاسلام ، صـ١٠٨ ، مرجع سابق.

المبحث الخامس

موازنة بين القانون الإدارى والفقه الإسلامى

يتضح مما سبق أن هناك اتفاقاً حول مضمون مبدأ المشروعية فى القانون الإدارى والفقه الإسلامى ، وهو ضرورة احترام سائر سلطات الدولة للقانون والتصرف وفق أحكامه .

إلا أنه بالنسبة للمراد بلفظ القانون وضعاً هو جميع القواعد القانونية التى تجسد النظام القانونى للدولة والتى هى من وضع البشر (كالدستور، والمواثيق، والمبادئ العامة للقانون ، والتشريعات العادية .....الخ) .

وهذا بخلاف المراد بلفظ القانون فى الفقه الإسلامى فيقصد به القواعد والأحكام الإلهية المتعلقة بالعقيدة والتشريع والتى يتحدد بمقتضاها الإطار العام الذى يلتزم به الجميع حكاماً كانوا أو محكومين . وهذه القواعد من تشريع الله تعالى الذى له الحكم والأمر كما قال تعالى ﴿ إن الحكم إلا لله ﴾ الآية .[1]

كما يتضح أيضاً و من خلال التعرض بشىء من الإيجاز خلال البحث لخصائص مبدأ المشروعية فى الفقه الإسلامى أن هذا المبدأ يتسم فى الإسلام بالثبات والشمول لجميع مجالات الحياة (عقيدة ، عبادات ، معاملات ، سياسة ....إلخ) .

بخلاف المشروعية الوضعية فإن قواعدها تختلف من نظام إلى نظام ومن وقت إلى آخر وليست هناك قواعد ثابتة ترد إليها كافة الفروع – كما أن المشروعية الوضعية طرقت بعض جوانب الحياة الاجتماعية والاقتصادية وما زالت بمنأى عن طرق مجالات عديدة .

---

(١) سورة يوسف من الآية رقم ٦٧ .

هذا فضلاً عن الجزاء المقرر للخروج على مبدأ المشروعية وهو جزاء دنيوى قد نصت عليه القوانين ، ويمكن أن تفلت منه النفوس بالحيل والألاعيب؛ لذلك نجد كثرة المخالفات والخروج على مبدأ المشروعية الوضعية .

أما الجزاء المقرر فى حالة الخروج على المبدأ السابق فى الإسلام فلا يقتصر على الجزاء الدنيوى فقد يكون دنيوياً وأخروياً كما يكون أخروياً أيضاً ، لأن أساس الخضوع للمشروعية الإسلامية هو الحصول على رضا الله تعالى الذى لا يعزب عن عمله مثقال ذرة ، مما يجعل المسلم يوقن تماما أن إن أفلت من عقاب الدنيا فلن يفلت من عقاب الآخرة ؛ لذلك نجد أنه نادراً ما يحدث الخروج على مبدأ المشروعية الإسلامية لأن المسلم يلتزم بهذا المبدأ لا خوفاً من عقاب دنيوى وإنما خوفاً من الله وحسابه .

وفيما يتعلق بمدلول الأمر الغير مشروع نجد اتفاقا بين الفقه الإسلامى والقانون فى أن الأمر يكون غير مشروع فى حالة تجاوز من أصدره الاختصاص النوعى (الموضوعى) لكل من الرئيس والمرءوس ، وكذلك الاختصاص المحلى والاختصاص الزمانى .

على أن أرجع القارئ إلى ما ذكرته سابقاً فى المقصود بلفظ القانون فى كل من الفقه الإسلامى والقانون الوضعى .

وفيما يتعلق بحدود طاعة الأوامر الرئاسية غير المشروعة فى كل من القانون الوضعى والفقه الإسلامى.

فعلى حين نجد أن هناك نظريات حول حدود الطاعة فى القانون خلاصتها أن الموظف يكون ملزماً بالإمتثال لأوامر رئيسة وإن كانت غير مشروعه ما لم يكن وجه عدم المشروعية فيها ظاهراً، وأنه طالما توافرت فى أوامر الرئيس الشروط الشكلية التى يتطلبها القانون وجب على المرءوس الامتثال لها وإن كانت مخالفة للقانون من الناحية الموضوعية.

فى حين نجد فى الفقه الإسلامى أن المرءوس لا يلتزم بطاعة أوامر الرئيس غير المشروعه والتى تخالف الكتاب والسنة والاجماع ، وكذلك القوانين التى تصدر بناءً على إرادة الأمة فيما لم يرد فيه نص (بطريق الإجتهاد) والمقيدة بروح الإسلام ومقاصده التشريعية لأنه لا طاعة لمخلوق فى معصية الخالق .

وقد تطرأ حالة ضرورة تستوجب طاعة أمر الحاكم (ولى الأمر) رغم أنه يأمر بمعصية إذا كان يترتب على مخالفة أمره مفسده أكبر مما يترتب على طاعته ؛ كالخوف على النفس من الهلاك ؛ أو تفتيت وحدة الأمة فهذه الأوامر تجب إطاعتها فى حالة الضرورة بخلاف حالة السعة والاختيار فتكون هذه الأوامر فيها غير مشروعه.

وهذه النقطة الأخيرة محل اتفاق بين القانون الوضعى والفقه الإسلامى.



مدى مسئولية الموظف العام عن تنفيذ الأمر الرئاسى فى القانون الإدارى والفقه الإسلامى

ويحتوى على ثلاثة مباحث :

المبحث الأول : مدى مسئولية الموظف العام عن تنفيذ الأمر الرئاسى فى القانون الإدارى .

المبحث الثانى : مدى مسئولية الموظف العام تأديبيا عن تنفيذ الأمر الرئاسى فى الفقه الإسلامى .

المبحث الثالث : موازنة بين القانون الإدارى والفقه الإسلامى .

المبحث الأول

مدى مسئولية الموظف العام عن تنفيذ الأمر الرئاسى فى القانون الإدارى

تمهيد :

يعتبر التأديب الضمانة الفعالة لاحترام الموظف لواجباته ومن أهمها على الإطلاق طاعة الأمر الرئاسى وتنفيذه ، لأنه إذا كان الموظف المجد يكافأ على جده واجتهاده بالحوافز المادية وغير المادية ، فإنه من الضرورى أن يعاقب الموظف المهمل على إهماله بالعقوبة المناسبة .

ويسأل الموظف تأديبياً إذا أخل بأى من الواجبات الوظيفية المفروضة عليه، وبالتالى فإنه يتعرض لواحد أو أكثر من الجزاءات التأديبية المنصوص عليها فى القانون ، والتى قد تصل إلى حد الفصل من الوظيفة .

على أن هناك ضمانه للموظف العام فى مجال المسئولية التأديبية تتمثل فى إعفائه من المسئولية التأديبية إذا ما أخطأ أثناء قيامه بتنفيذ أمر رئاسى واجب الطاعة – بشروط معينه سيأتى تفصيلها .

لذلك توزع الدراسة فى هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب :

المطلب الأول : المسئولية التأديبية

المطلب الثانى : مظاهر الإخلال بطاعة الأمر الرئاسى المستوجبة للمسئولية .

المطلب الثالث : مدى إعفاء الموظف العام من المسئولية التأديبية حال تنفيذ أمر الرئيس .

المطلب الأول

المسئولية التأديبية

تعنى المسئولية التأديبية الالتزام بتحمل تبعة الجرائم الإدارية والخضوع للجزاءات المقررة لها [1]

ويحتوى مفهوم المسئولية التأديبية على شقين اثنين،أولهما:الجريمة التأديبية ، وثانيهما:الجزاء التأديبي ، وبالنسبة للشق الأول الخاص بالجريمة التأديبية فلم تتعرض قوانين التوظيف أو لوائح الجزاءات المختلفة لماهية الجريمة التأديبية ، وإنما نصت على أهم الواجبات الوظيفية ، واعتبرت كل خروج عليها يكون جريمة تأديبية .

وقد عرفت الجريمة التأديبية بأنها (كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل ويجافى واجبات منصبه) [2]

ويجب أن يتوفر لهذه الجريمة ركنان أساسيان :

الركن المادى : ويظهر في الفعل الذى يرتكبه الموظف أو الامتناع من جانبه عن أداء العمل الذى يدخل في إطار وظيفته ، ويجب في هذا الركن المادى أن يكون محدداً له وجود ظاهرى وملموس.

الركن المعنوى : ويتمثل في أن الإخلال بالواجبات الوظيفية ومنها واجب طاعة الأمر الرئاسى – يجب أن يصدر عن إرادة آثمة ، أى أن يكون الموظف مدركاً للخطأ أو المخالفة ، فإذا لم يتوافر هذا الركن فلا مساءلة [3]

---

(1) د/ محمد محمود الشحات : الاطار القانوني لإطاعة أمر الرئيس في الوظيفة العامة ، صـ٧٨، مرجع سابق.

(2) د/ سليمان الطماوى : قضاء التأديب ، دراسة مقارنة صـ ٥٠ ، مرجع سابق.

(3) د/ محمد أنيس قاسم جعفر : المبادىء الأساسية للوظيفة العامة في الإسلام ومدى تطبيقاتها المعاصرة في المملكة العربية السعودية ، صـ١٥٤ ، ط١٤١٢هـ١٩٩٢ م ، دار النهضة العربية/ القاهرة ، وانظر في حالات انتفاء المسئولية كحالة القوه القاهرة ، والمرض الذى =

ولذا فإن الموظف لا يسأل إذا صدر الفعل عن غير اختيار.

وتهدف المسئولية التأديبية إلى ضبط سلوك الموظف ، وضمان أداء المرفق العام رسالته فى إشباع الرغبات والحاجات الضرورية للموظفين بانتظام واطراد ، وتقوم المرافق العامة بأداء هذه المهمة – عادة – عن طريق سلسلة من الأوامر التى يصدرها الرؤساء إلى مرءوسيهم لتنفيذها. [1]

ولما كانت القاعدة المسلم بها فى مجال قانون العقوبات أنه لا جريمة إلا بنص ، ويستتبع ذلك عدم جواز تجريم أى فعل أو توقيع أى عقوبة عليه طالما لم يشمله نص قانونى يجرمه ويحدد عقوبته. ومؤدى هذا المبدأ فى مجال الجرائم التأديبية أن يقوم المشرع بتحديد الأفعال التى تمثل جرائم تأديبية والجزاءات المقررة لها، حتى يعلم كل موظف الحدود التى يجب عليه مراعاتها فى سلوكه وتصرفاته الإدارية ،ويعلم أيضاً ما يمكن أن يناله من جزاءات نظير تعديه هذه الحدود ، وبالتالى لا يتعرض لتوقيع عقوبة لم ترد بها نصوص فى هذا القانون .

لكن يلاحظ أن قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنه ١٩٧٨ ، لم يورد حصراً بالجرائم التأديبية ، وقد يرجع ذلك إلى طبيعة هذه الجرائم والتى ترجع إلى مخالفة الموظف لواجباته الوظيفية – تلك الواجبات – التى لا تقع تحت حصر دقيق .[2]

وبالرغم من أوجه الشبه بين الجرائم الجنائية والجرائم التأديبية فإن الفقه والقضاء مستقران على أن قاعدة (لا جريمة إلا بنص) لا تطبق على الجريمة

= يحول بين الموظف وبين تنفيذ الأوامر الصادرة إليه، وكذلك الإكراه المادى أو المعنوى إلخ انظر فى ذلك : د/ سليمان الطماوى ، قضاء التأديب من صـ٨٨ إلى صـ ٩٠ ،مرجع سابق.

(١) د/ محمد محمود الشحات : انظر الاطار القانونى لإطاعة أمر الرئيس فى الوظيفة فى الوظفة العامة ،صـ١٢٧ ، مرجع سابق .

(٢) د سليمان الطماوى : قضاء التأديب ، صـ ٧٦ ، مرجع سابق ، وأيضا : د/ محمد محمود الشحات، الاطار القانونى لإطاعة أمر الرئيس فى الوظيفى العامة ، صـ١٢٠ ، مرجع سابق،

التأديبية ، فليس من اللازم أن تصدر من جهة الإدارة أو من السلطة التشريعية قواعد تؤثم بعض الأفعال مسبقاً ، حتى يعاقب الموظف وإنما يعاقب الموظف أو العامل إذا ما ثبت قبله فعل أو امتناع لا يتفق ومقتضيات وظيفته ، سواء نص على ذلك صراحة أو لم ينص . وفى هذه الحالة يحق للجهة الإدارية محاسبته، وتوقيع الجزاء المناسب عليه .[1]

هذا بالنسبة للشق الأول من المسئولية التأديبية ، أما بالنسبة للشق الثانى وهو الجزاء التأديبى فهو لا يتحقق إلا بعد توافر الشق الأول ، أى لا يبحث فى هذا الشق إلا إذا وقعت جريمة تأديبية بالفعل .

على أنه إذا كان من المتعذر جداً تحديد الجرائم التأديبية على سبيل الحصر بسبب تنوع الوظائف فى المجموعات النوعية التى تضمنتها وبسبب اختلاف ظروف العمل من وحدة إلى أخرى والملابسات التى تحيط بها وذرجه ثباتها أو تغييرها ، فإنه من اليسير تحديد الجزاءات التى يمكن توقيعها على جميع الجرائم التأديبية الممكن وقوعها .

وقد نصت المادة ٨٠ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنه ١٩٧٨ على الجزاءات التأديبية التى يجوز توقيعها على العاملين ، وتتدرج هذه الجزاءات بداية من الإنذار وحتى الفصل من الخدمة .[2]

---

(١) د/ سليمان الطماوى : قضاء التأديب ، صـ٧٨،٧٩ ، مرجع سابق .

(٢) مادة ٨٠: الجزاءات التأديبية التى يجوز توقيعها على العاملين هى (١) الإنذار (٢) تأجيل موعد أستحقاق العلاوة لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر (٣) الخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز شهرين فى السنة (٤) الحرمان من نصف العلاوة الدورية (٥) الوقف عن العمل لمدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نص الأجر (٦) تأجيل الترقية عند إستحقاقها لمدة لا تزيد عن سنتين (٧) خفض الأجرة فى حدود علاوة (٨) الخفض إلى وظيفة فى الدرجة الأدنى مباشرة (٩) الخفض إلى وظيفة فى الدرجة الأدنى مباشرة مع خفض الأجر إلى القدر الذى كان عليه قبل الترقية (١٠) الإحالة إلى المعاش (١١) الفصل من الخدمة أما بالنسبة إلى العاملين من شاغلى الوظائف العليا فلا توقع عليهم إلا الجزاءات التالية : (١) التنبيه (٢) اللوم (٣) الإحالة إلى المعاش (٤) الفصل من الخدمة .

والجزاء التأديبى لا يعد وأن يكون قراراً إدارياً فيجب أن يقوم على سبب يبرره ، والسبب هو حالة واقعية أو قانونية تدفع الإدارة إلى إصدار القرار وتعتبر الجريمة التأديبية سبباً قانونياً لتوقيع الجزاء التأديبى[1]

وجدير بالذكر أن سلطة الرئيس فى تقدير الجريمة التأديبية ومدى نسبتها إلى المرءوس ليست سلطه مطلقة ، بل مقيدة بضوابط موضوعية ، فهو ملزم أن يستند فى تقديره إلى وقائع محددة ذات طابع إيجابى أو سلبى ارتكبها الموظف وثبتت قبله ، فإذا لم يقع من الموظف أى إخلال بواجبات وظيفته أو خروج على مقتضياتها ، فلا يكون ثمة ذنب إدارى ، وبالتالى لا محل لتوقيع جزاء تأديبى ، وإلا كان القرار الخاص بالجزاء فى هذه الحالة فاقداً لركن من أركانه وهو ركن السبب.[2]

المطلب الثانى

مظاهر الإخلال بطاعة الأمر الرئاسى المستوجبة للمسئولية

الخروج عن واجب الطاعة له مظاهر عديدة ، والصورة الغالبة لذلك هى الامتناع عن تنفيذ الأوامر الرئاسية ، والانقطاع الكامل عن العمل ، على أن هناك نوعاً آخر من الإخلال بالطاعة يتوافر حتى مع القيام بالامتثال للأمر الرئاسى ، ويمكن تسميته (بالطاعة المعيبة) والذى ينطوى على صور عديدة، وسأتناول كل هذه الصور فيما يأتى:

أولاً :الامتناع عن تنفيذ الأوامر:

يشكل الامتناع عن تنفيذ الأوامر الصورة الغالبة للخروج على طاعة

---

(١) د/ اسماعيل البدوى : القضاء الادارى ، الجزء الرابع ، اسباب الطعن بالالغاء ، صـ١٤٨ ط ١٩٩٩م دار النهضة العربية / القاهرة .

(٢) د/ سليمان الطماوى : قضاء التأديب ، صـ٨٣، ٨٤، مرجع سابق.

الرؤساء ، هذا الامتناع يتحقق من جانب المرءوس سواء كان عن عمد منه أو نشأ عن مجرد الإهمال.[1]

ويلاحظ أن غالبية الأحكام التأديبية بالنسبة للطاعة تصدر فى هذا المجال، فتنعى على الموظفين عصيانهم لأوامر الرؤساء التى كان يتحتم عليهم إطاعتها – ذلك أن الموظف لا يؤدى عمله وفقاً للقوانين واللوائح والقرارات فحسب ، بل وفقاً لما يحدده له رؤساؤه ، ويترتب على ذلك أن الموظف ليس أن يحتج أو يعارض أوامر الرؤساء المتعلقة بالعمل .

وبهذا المعنى تقول المحكمة الإدارية العليا فى حكمها الصادر فى ٢ مارس ١٩٦٨ (ما كان للمدعى بعد أن أبدى وجهة نظره أن يعترض على ما استقر عليه رأى رؤسائه فى هذا الشأن ، أو أن يمتنع عن تنفيذه ، وذلك أن المنوط به توزيع الأعمال على الموظفين هو الرئيس المسئول عن سير العمل بحسب التدرج الإدارى) [2]

ومن قبيل ذلك أيضاً ما قضت به محكمه القضاء الإدارى من أنه (...إذا كان الثابت من الأوراق أن إدارة الوعظ العام أصدرت منشوراً دورياً أوجب على الوعاظ أن يقيدوا أسماءهم فى دفتر الأحوال بالجهات التى يؤدون بها أعمالهم . وأن الواعظ الذى لا ينفذ ذلك سيؤخذ عليه أنه يتخلف عن تنفيذ الخطة بلا عذر يجازى جزاء من يتخلف بلا عذر ، وقد أقر المدعى بأنه لم يوقع فى دفتر الأحوال فى اليوم المذكور ، لذلك يكون متخلفاً عن أداء عمله

---

(١) د/ عاصم عجيلة : واجب الطاعة فى الوظيفة العامة ، صـ٢٩٤، مرجع سابق، وأيضا د/محمد أحمد الطيب هيكل : السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان، صـ٣٠٠، مرجع سابق .

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا فى ٢ مارس ١٩٦٨ ، قضية رقم ١٢٦٣ لسنة ١٠ ق ، مجموعة المبادىء القانونية التى أقرتها المحكمة الادارية العليا ، السنة الثالثة عشر ، صـ٦٣٧ ، مطبعة دار الكاتب العربى ١٩٦٨ / القاهرة ، وأيضا : د / سليمان الطماوى قضاء التأديب ، صـ١٦٧ ، مرجع سابق .

فــى ذلك اليوم وتســوغ مـجازاته تأديبياً وذلك لتقاعسه عـن طاعة أوامـر الرؤساء (١) .

ثانيا : ترك العمل والانقطاع عنه :

تعتبر الوظائف العامة تكليف للقائمين بها هدفها خدمه المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة طبقاً للقوانين واللوائح والنظم المعمول بها .

لذلك نصـت المادة ٦٢ مـن القـانـون ٤٧ لسنه ١٩٧٨م علـى أنــه **(لا يجوز للعامل أن ينقطع عـن عمله إلا لإجازة يستحقها فى حدود الإجازات المقررة) .**

ومـعنى ذلك كـمـا قررت المحكمـة الإدارية العليا أن من أهم واجبـات الموظف العـام الانتظام فى أداء الوظيـفـة المنوطـة به فى المواعـيد الرسمـيـة المحددة للعمل بمعرفة السلطات المختصة ، ويعتبر الانقطاع عن العمل دون الحصـول على إجـازه مـرخص له بهـا إخـلالاً بهـذا الواجب يرتب المسائلة التأديبية ، لإخلال ذلك بحسن سير وانتظام الجهة الإدارية التى يعمل بها فى أداء غاياتها وتحقيق أهداف وجودها حتى ولو كان له رصيد من الإجازات السنوية لأن الإجازة إنما تمنح بناءاً على طلب العامل وموافقة جهة الإدارة وفقاً لحاجات العمل ومقتضياته . ومن ثم لا يسوغ للعمل أن ينقطع عن عمله وقتما شاء بحجة أن له رصيداً من الإجازات (٢)

---

(١) حكم محكمة القضاء الادارى فى ٢٨ ديسمبر ١٩٦٠ ، فى القضية رقم ١٣٣٨ لسنة ١٣ق ، مجموعة المبادىء القانونية التى أقرتها محكمة القضاء الادارى ، السنة الخامسة عشر ، صـ٨٤ ، مطابع مؤسسة أخبار اليوم .

(٢) انظر فى ذلك : حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٢٠١٥ لسنة ٣١ق جلسة ٣ ديسمبر ١٩٨٨ - الوارد بكتاب قواعد وإجراءات التأديب فى الوظيفة العامة - مبادىء و أحكام المحكمة الادارية العليا من عام ١٩٨٥ حتى ١٩٩٣م ، إعداد د/ نعيم عطية والأستاذ حسن الفكهانى ، صـ١٧٢، ١٧٣ ، الطبعة الاولى ١٩٩٤/١٩٩٥ ، اصدار الدار العربية للموسوعات القاهرة .

هذا ولا يستطيع الموظف الانقطاع عن العمل الذى كلف به حتى فى حالة تقديمه لاستقالته طالما أنها لم تقبل بعد .

ثالثا : الطاعة المعيبة :

فى هذا الفرض الذى نحن بصدده ، يقوم الموظف بطاعة الأمر الرئاسى ولكنه من الناحية الفعلية يرتكب أخطاء فى ذلك الامتثال مما يشوه صورة تلك الطاعة ، ويعتبر إخلالاً بها ومن ذلك ما يلى :

أ- التراخى فى التنفيذ .

ب- التنفيذ غير المشروع ، ويكون ذلك فى حالتى التنفيذ الخاطئ ، وتجاوز مضمون الأمر الرئاسى .

أ- التراخى فى الإمتثال للأمر أو التنفيذ :

التسويف فى طاعة أمر الرؤساء وتنفيذها بعد فتره من صدورها قد يترتب عليه إبطال مفعول هذه الأوامر ، أو الابتعاد عن الهدف من إصدارها . ومن ثم فإن نتيجته تقترب من العصيان ، وبالتالى فإن الموظف يستأهل المؤاخذة التأديبية ولو امتثل للأمر بعد ذلك[1]

وقد قضى تطبيقاً لذلك بأن إرسال الموظف كتاباً إلى رئيسه يبدى فيه استعداده لتنفيذ قرار نقله ، دون أن يقوم من جانبه بعمل إيجابى لتنفيذ هذا النقل فعلاً ، فمثل هذه المكاتبة تدل على إمعانه فى موقفه السلبى من قرار النقل [2]

وإذا كان المشرع قد أخرج القرارات المتعلقة بالنقل من مكان إلى آخر ومن وظيفة إلى أخرى من عداد القرارات التى يجوز للموظف أن يطلب إلغائها

---

(١) د/ محمد أحمد الطيب هيكل : السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان ، صـ٣٠٢ ، مرجع سابق ، وأيضا : د/ عاصم عجيلة : واجب الطاعة ، صـ٢٩٧ ، مرجع سابق .

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا فى ١ مارس ١٩٥٨ ، مجموعة المبادىء القانونية التى أقرتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثالثة ، صـ٧٨٥ مطبعة مخيمر .

أمام القضاء الإدارى ، إلا أن القضاء الإدارى جرى على أن قرارات النقل المكانى أو النوعى تدخل فى اختصاصه إذا ما أرادت الإدارة تضمينها عقوبة مقنعة بعيدة عن صالح المرفق وبقصد العقاب ودون اتخاذ الإجراءات التأديبية، وبالتالى فإن من حق الموظف الطعن على قرار النقل إذا صدر مشوباً بالانحراف بالسلطة وبعدها عن صالح المرفق .[1]

وتؤكد محكمه القضاء الإدارى ذلك فتقول فى أحد حكامها (النقل من وظيفة إلى أخرى أو من كادر إلى آخر متروك لمحض تقدير السلطة الإدارية تجريه فى حدود القانون ، دون معقب عليها فى ذلك طالما أن تصرفها لا يشوبه سوء استعمال السلطة [2]

ب- التنفيذ غير المشروع :

ويشمل حالتين هما : التنفيذ الخاطئ ، وتجاوز مضمون الأمر الرئاسى .

١- التنفيذ الخاطئ :

وفى هذه الحالة يصدر أمر مشروع يتضمن إلزاماً بعمل محدد ، ولكن الموظف يجريه بطريقة تخالف مضمون ذلك الأمر ، ومثال ذلك أن يتم تنفيذ أمر بالضبط والإحضار على غير من صدر ضده الأمر ، أو أن يصدر أمر من النيابة العامة بتفتيش منزل متهم فيتم تفتيش منزل غير المتهم .

٢- تجاوز مضمون الأمر الرئاسى :

وفى هذه الحالة يقوم الموظف بتنفيذ أمر الرئيس ، ولكنه يتعدى حدود هذا الأمر ويتجاوز مضمون المهمة التى ناطها به .

---

(١) د/ سليمان الطماوى :، قضاء التأديب ، صـ٣٢١؛ ٣٢٢ ، مرجع سابق .

(٢) حكم محكمة القضاء الإدارى فى ٢٩ يناير ١٩٥٣م ، مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الادارى ، السنة السابعة ، صـ ٤٠١ مطابع مذكور القاهرة.

ومن قبيل ذلك أن يكلف أحد مأمورى الضبط القضائى بضبط وإحضار شخص ما ، فيقوم بتنفيذ ذلك الأمر وتفتيشه أيضا أو يقوم بضبط وإحضار أحد من ذويه معه.[1]

ومن الجدير بالذكر أن مخالفة واجب الطاعة على النحو السابق يستوجب المؤاخذة التأديبية لأنه يشكل إخلالاً بواجب وظيفى .

وتقدير مخالفة التعليمات والخروج على أحكام الطاعة ، إنما مرده إلى تقدير جهة الإدارة المطلق ، إلا أنها ملزمة بأن تستند فى تقديرها إلى وقائع محدده ارتكبها الموظف إخلالاً بهذا الواجب وثبتت فى حقه ، أما الاتهامات العامة غير المحددة فإنها لا يمكن أن تعتبر مكونه للركن المادى للجريمة التأديبية [2] .

ويجب التمييز بين عدم القدرة أو عدم المهارة الفنية التى قد تثبت قبل الموظف أو العامل وبين عدم إطاعة الأوامر، فالتأديب يفترض خروج الموظف عن واجبات الوظيفة ، أما إذا ثبت أن الموظف ليس على مستوى القدرة أو المهارة الفنية ، فإن سبيل تقويمه لا يكون عن طريق التأديب ، بل عن طريق التدريب. فإذا لم ينجح معه التدريب فيمكن النظر فى نقله إلى عمل آخر أو حرمانه من بعض المزايا الوظيفية وإلا تقرر فصله من الخدمة مع حفظ حقه فى المعاش أو المكافأة.[3]

---

(١) د/ عاصم عجيلة : واجب الطاعة ، صـ٢٩٩ ، مرجع سابق ، وأيضا : د/ محمد أحمد الطيب هيكل ، السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان ، صـ٣٠٢ ، مرجع سابق .

(٢) د/ محمد أحمد الطيب هيكل : السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان ، صـ ٣٠٣، مرجع سابق .

(٣) د/ سليمان الطماوى : قضاء التأديب ،صـ٨٤، مرجع سابق .

المطلب الثالث

مدى إعفاء المرءوس من المسئولية التأديبية

يثور التساؤل عن مدى الحماية التي يوفرها واجب الطاعة للمرءوس الذي يرتكب ذنباً إدارياً بمناسبة تنفيذ أوامر الرؤساء المخالفة للقانون ويمكن القول أنه يتعين على المرءوس أن ينفذ أمر رئيسيه ولو كان الأمر مخالفا للقانون – إذا لم تصل المخالفة إلى حد الوقوع تحت طائلة قانون العقوبات ، ولكن بشروط معينه وضحها نص المادة ٧٨ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنه ١٩٧٨م.

حيث نصت على أن : (كل عامل يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يجازى تأديبياً. ولا يعفى العامل من الجزاء استنادا إلى أمر صادر إليه من رئيسه إلا إذا أثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك صادراً إليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابة إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الأمر وحده) (١) .

ولقد وضع المشرع هذين الشرطين لحماية المرءوس من جراء تنفيذ الأمر المخالف للقانون ، ولمنح الرئيس فرصة للبحث و التروي قبل تنفيذ القرار رغم تنبيه المرءوس إليه ، وترتيباً على ذلك إذا قام المرءوس بطاعة أمر الرئيس المخالف للقانون ، فإنه يكون مستوجباً للمؤاخذة التأديبية مهما قدم من أعذار أو تعلل بموانع أدبيه كانت تجعله في خجل من رئيسه .(٢)

---

(١) يقابل ذلك بالنسبة إلى العاملين بالقطاع العام ، نص المادة ٨٠ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨م ، وهو نص ويجعل وضع العاملين في القطاع العام مثل وضع الموظف العام تماما ، ولا شك أن اعتبارات العدالة تحتم هذه التسوية .

(٢) د/ محمد أحمد الطيب هيكل : السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان ، ؛ صـ٣٢١ ، مرجع سابق .

ونعرض فيما يلى لتفصيل الشرطين سالفى الذكر .

أولا : تنبيه الرئيس كتابة إلى المخالفة :

ويقصد بالتنبيه هنا تقديم المرءوس أوجه اعتراضه على الأمر الرئاسى الصادر إليه وبيان مواضع مخالفته للقانون ، وإبداء ما يراه من ملاحظات حوله ، وذلك لأن طاعة الرئيس لا تحجب التزام المرءوس باحترام القانون ، ومن ثم فإن المرءوس الذى ينفذ تلقائياً أوامر الرؤساء المخالفة للقانون يتحمل نصيبه من العقاب .[1]

ويجب أن يقدم التنبيه إلى الرئيس الذى أصدر الأمر فلا يوجه إلى غيره من الرؤساء ولو كان الرئيس الأعلى .

و الحكمة من طلب تحقيق هذا الشرط هى منح الرئيس فرصة أخرى لدراسة قراره ، فقد يتراجع فيه إذا تبين صحة ملاحظات المرءوس وبذلك يعصم الإدارة عن الزلل.[2]

ولا بد وأن يتم التنبيه فى شكل كتابى ، فلا يكفى هنا التنبيه الشفوى وذلك عملاً بنص المادة ٧٨ السابق ذكرها .

وترجع الحكمة من ذلك الى ضمان جديه المرءوس فى واجب النصيحة ، كما أن الكتابة تجعل المرءوس يبنى اعتراضه دائماً على أسباب موضوعيه لها وجاهتها من الناحية القانونية .

ثانيا : صدور أمر كتابى من الرئيس رغم هذا التنبيه :

إذا ما أصر الرئيس الإدارى على تنفيذ الأمر المخالف للقانون رغم تنبيهه بمعرفة المرءوس كتابة ، فيجب أن يصدر أوامره كتابه ، مع أن الأصل فى القرارات الإدارية أنها لا تتقيد بشكل معين وأنها تنفذ بمجرد صدورها من

---

(١) د/ سليمان الطماوى: قضاء التأديب ، صـ١٦٩ مرجع سابق .

(٢) د/ عاصم عجيلة : واجب الطاعة، صـ٢٦٠ ، مرجع سابق .

السلطة المختصة . ولكن لوحظ فى كثير من الحالات تنصل الرؤساء من مسئولية الأوامر المخالفة للقانون ، ولهذا وضع المشرع هذا التحوط لحماية المرءوس من جراء تنفيذ الأمر المخالف للقانون ، ولمنح الرئيس الفرصة للتروى قبل المضى فى تنفيذ قرار مخالف للقانون رغم تنبيهه للمخالفة ، لأنه سوف يتحمل المسئولية بمفرده .[1]

وغنى عن البيان أن المرءوس لابد أن يتحصل على الأمر الرئاسى مكتوباً قبل الشروع فى تنفيذه .

وتذهب المحكمة الإدارية العليا فى أحد مبادئها إلى وجوب أن ينبه العامل رئيسه إلى المخالفة دون خشية طلاما إلتزم الحدود القانونية فى مخاطبة هذا الرئيس.[2]

وقد قررت المحكمة الإدارية العليا فى أحد أحكامها أن (موافقة الرئيس لا تبرر مخالفة القانون ، بل إن أمره المخالف للقانون للمرءوس لا يعفى الأخير من المسئولية إلا لو ثبت أن أمر الرئيس قد صدر إليه كتابة فاعترض عليه المرءوس كتابة لرئيسه فأصر على تنفيذ مرءوسه للمخالفة . وفى هذه الحالة تكون المسئولية على الرئيس مصدر الأمر وحده.[3]

كما قررت فى حكم آخر أنه (يجب على كل موظف عام أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر وتعليمات من الرؤساء على أن تكون هذه الأوامر متفقه

---

(١) د/ سليمان الطماوى : قضاء التأديب ، صـ١٦٩، ١٧٠ ، مرجع سابق .

(٢) الموسوعة الإدارية الحديثة فى مبادىء المحكمة الادارية العليا ، وفتاوى الجمعية العمومية لمجلس الدولة ، من عام ١٩٩٣ إلى ١٩٩٧ إشراف د/ نعيم عطية ، وحسن الفكهانى ، جـ٥٠ ، صـ٩٠ ، ط ٩٩/ ٢٠٠٠ ، الدار العربية للموسوعات .

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٩٦٦ لسنة ٣٢ق ، جلسة ٢٥/٣/١٩٨٩ م ، منشور فى : مبادىء وأحكام المحكمة الإدارية العليا خلال الفترة من ١٩٨٥ حتى ١٩٩٣ ، إعداد د/ نعيم عطية ، وحسن الفكهانى ، قاعدة رقم ٣٨ ، صـ٩٢ الطبعة الاولى ٩٤/ ٩٥ ، الدار العربية للموسوعات .

مع أحكام القانون واللوائح والنظم المعمول بها التى يحظر القانون مخالفتها أو تعدى حدودها) .

وقد عالج المشرع صورة ما إذا تعارض أمر الرئيس الذى تجب طاعته مع حكم القاعدة التنظيمية الآمرة الواجبة الاتباع ، فأوجب على المرءوس فى هذه الحالة أن يكون أمر الرئيس مكتوباً ، ثم يتولى المرءوس تنبيه الرئيس إلى وجه المخالفة كتابة ، فإن أصر الرئيس كتابة على تنفيذ الأمر وجب على المرءوس تنفيذه ، وتكون المسئولية فى هذه الحالة على الرئيس مصدر الأمر وحده ، ويعفى المرءوس منفذ الأمر المخالف للقانون من المسئولية .[1]

وفى تطبيق هذه الضوابط يجب التمييز بين تنبيه المرءوس لرئيسه إلى المخالفة ، وإبداء رأيه فى ذلك، وبين الاعتراض على الأوامر والامتناع عن تنفيذها. فليس للموظف بعد أن أبدى وجهة نظره أن يعترض على ما استقر عليه رأى رؤسائه أو يمتنع عن تنفيذ أوامرهم .[2]

وطاعة المرءوس لرئيسه لا تعنى تجريد المرءوس من شخصيته واستقلاله ولا تحرمه من التفكير السليم واستخلاص النتائج السليمة ؛ لأن العمل الإدارى هو عمل جماعى ، ولهذا فمن حق المرءوس أن يناقش رؤساءه فيما يصدرونه من أوامر مما يتصل بعمله ، وأن يقترح عليهم ما يؤدى إلى صالح العمل ولكن فى حدود علاقات الاحترام الواجبة .[3]

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٨٥٣ لسنة ٣٣ق ، جلسة ٢٧ مايو ١٩٨٩ ، منشور فى: مبادىء وأحكام المحكمة الإدارية العليا خلال الفترة من عام ١٩٨٥ حتى عام ١٩٩٣ ؛إعداد د/ نعيم عطية ، حسن الفكهانى ، صـ٩٨ قاعدة رقم ٤١، الطبعة الاولى ٩٤/٩٥ م الدار العربية للموسوعات .

(٢) د/ محمد مختار عثمان : الجريمة التأديبية بين القانون الإدارى وعلم الادارة العامة ، صـ٩٩،١٠٠، مرجع سابق .

(٣) د/ سليمان طماوى : قضاء التأديب ، صـ١٧٠ ، مرجع سابق .

وتقول محكمه القضاء الإدارى فى أحد أحكامها : (لا يضير الموظف أن تكون له وجهة نظر معينه فى المسألة التى يدافع عنها ويجتهد فى إقناع رئيسه للأخذ بها مادام يفعل ذلك بحسن نية فى سبيل المصلحة العامة ، ولا جناح عليه أن يختلف مع رئيسه فى وجهات النظر ، إذ الحقيقة دائماً وليده اختلاف الرأى لا يجليها إلا قرع الحجة بالحجة ومناقشه البرهان بالبرهان ، وإنما ليس له أن يخالف ما استقر عليه رأى الرئيس نهائياً أو يقيم العراقيل فى سبيل تنفيذه ، إذا أصبحت الطاعة واجبة بعد أن خرجت المسألة عن دور البحث الى دور التنفيذ [1] .

(١) محكمة القضاء الادارى فى ٢١يونيه ١٩٥٠ – مجموعة أحكام السنة الرابعة ، صـ٩١٦، ٩١٧ مطابع مذكور بالقاهرة ، وأيضا : د/محمد مختار عثمان : الجريمة التأديبية بين القانون الادارى وعلم الإدارة العامة ، دراسة مقارنة ، صـ١٠٠، ١٠١ ، مرجع سابق.

المبحث الثانى

مدى مسئولية الموظف العام عن تنفيذ الأمر الرئاسى فى الفقه الإسلامى

يترتب على أداء الموظف لواجبات وظيفته بإجادة وإخلاص وأهمها على الإطلاق واجب طاعة الأوامر الرئاسية – مكافأته على ذلك بالحوافز المادية وغير المادية .

وإذا كانت الشريعة الإسلامية قد عرفت نظام. الحوافز المادية .[1] وغير المادية[2] .

كوسيلة لمكافأة الموظف على إجادته فى أداء واجبات وظيفته بإخلاص، فإنها عرفت أيضاً أن الموظف إذا ما أخل بواجب طاعة الأمر الرئاسى أو غيره

---

(١) عرفت الشريعة الاسلامية نظام الحوافز المادية مثل المكافأت التشجيعية وهى مبلغ من المال يقرر للموظف الكفء الذى أجاد فى عملة تحدده السلطة الادارية وفقا لتقديرها ، إلا أنها لم تطلق عليها نفس التسمية ولكن أسسها كانت واضحة المعالم فى النظام الوظيفى الاسلامى الذى قرر هذا الحق لموظفى الدولة .

وانظر فى تفصيل ذلك، د/ محمد باهى أبو يونس : الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة ، صـ ٢٦١، ٢٦٦ ، مرجع سابق.

وأنظر : د/ على عبد القادر مصطفى : الوظيفة العامة فى النظام الإسلامى والنظم الحديثة ، صـ٨١، مرجع سابق.

(٢) الحوافز غير المادية تمثل المقابل المعنوى لقيام الموظف بواجباته الوظيفية وقد تكون ذات أثر مادى ملموس للعامل الجيد مثل الترقية ، وقد تكون الغاية منها توفير قدر من الراحة للموظف يمكنه من مواصلة العمل بقدرة خلاقة وكفاءة عالية كالاجازات ، وقد عرفت الإدارة الإسلامية : ذلك حيث جعلت للموظف حقا فى الترقية بنظام كان يتفق وظروف الحال وقتئذ وجعلت له حق فى الأجازة فى حدود ما كان يتلاءم مع النظام الادارى فى هذا الوقت من ناحية أخرى. يراجع فى تفصيل ذلك : د/ محمد باهى أبو يونس ، الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة ، من صـ٢٧٤ :٢٦٥ مرجع سابق.

من الواجبات الوظيفية فإن فعله هذا يكون جريمة ويكون عرضة للعقوبة التأديبية المناسبة .

وينقسم هذا المبحث الى ثلاثة مطالب كالاتى :

المطلب الأول : الجرائم التأديبية جرائم تعزيرية .

المطلب الثانى : بعض التطبيقات للعقوبات التأديبية .

المطلب الثالث : مدى إعفاء الموظف العام من المسئولية التأديبية عند تنفيذ أمر الرئيس.

المطلب الأول

الجرائم التأديبية جرائم تعزيرية

تنقسم الجرائم بحسب جسامة العقوبة المقررة عليها فى الشريعة الإسلامية إلى ثلاثة أقسام : الحدود والقصاص والتعزير .

(١) **جرائم الحدود :** وهى الجرائم المعاقب عليها بحد ، والحد هو العقوبة المقدرة حقاً لله تعالى [١]

وقيل أيضا بأنه (ما وضع لمنع الجانى من عودة لمثل فعله وزجر غيره) .[٢]

---

(١) حاشية رد المختار على الدر المختار ، لمحمد أمين بن عمر بن عبد العزيز ، المشهور بابن عابدين، ت ١٢٥٢ هـ ،الطبعة الثالثة ، الجزء الثالث ، صـ١٤٤ ،طبعة ١٣٢٤هـ ، المطبعة الكبرى الأميرية ببولاق القاهرة،، وايضا : شرح فتح القدير ، للإمام كمال الدين محمد بن عبد الواحد السيواسى السكندرى المعروف با بن الهمام ، ت ٨٦١ هـ ، الجزء الرابع ، صـ١١٢، الطبعة الأولى ١٣١٦هـ، المطبعة الكبرى الأميرية ببولاق / القاهرة .
–وايضا / أوجز المسالك إلى موطأ مالك ، لشيخ الحديث محمد زكريا الكاندهلوى ، جـ١٣ ،صـ١٩٢ ،ط ١٤٠٠هـ/ ١٩٨٠م دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع ، بيروت / لبنان .

(٢) يراجع فى ذلك : الإقناع فى فقه الإمام أحمد بن حنبل ، للعلامة / شرف الدين موسى بن شرف الحجاوى المقدسى ، ت ٩٦٨ هـ، جـ ٤ ،صـ٢٤٤ ، دار المعرفة بيروت / لبنان .–

(٢) **جرائم القصاص** : وهى الجرائم المعاقب عليها بقصاص أو دية. وكل من القصاص والديه عقوبة مقدرة حقاً للأفراد بمعنى أن لولى الدم العفو عن الجانى إذا شاء وبالتالى تسقط العقوبة .

وجرائم القصاص والديه خمس :- القتل العمد ، والقتل شبه العمد و القتل الخطأ والجناية على ما دون النفس عمداً والجناية على ما دون النفس خطأ .

ويقصد بالجناية على ما دون النفس الاعتداء الذى لا يؤدى للموت، كالجرح والضرب.[١]

(٣)**جرائم التعزيز** : وهى جرائم غير مقرر لها عقوبات محددة مقدماً ، بل يترك أمر تقديرها إلى الإمام .

يقول الإمام القرافى : (وأما قدره – أى التعزير – فلا حد له ، فلا يقدر أقله ولا أكثره ، بل بحسب اجتهاد الإمام على قدر الجناية) .[٢]

وكما يقول إبن تيميه (ليس لأقل التعزيز حد بل هو بكل ما فيه إيلام الإنسان من قول وفعل ، وترك قول ، وترك فعل ، فقد يعزر الرجل بوعظه وتوبيخه والإغلاظ له، وقد يعزر بهجره وترك السلام عليه حتى يتوب إذا كان

= وأيضا / المبدع فى شرح المقنع لابى اسحاق برهان الدين بن محمد بن عبد الله بن محمد بن مفلح ،ت ٨٨٤ هـ، جـ ١ ، صـ ٢٤٣ الطبعة الاولى ١٣٩٩هـ/١٩٧٩م ،صـ٢٤٣ ، المكتب الاسلامى، بيروت – لبنان ، دمشق – سوريا ، وأيضا الفواكه الدوانى على رسالة ابن أبى زيد القيروانى ، الشيخ أحمد بن غنيم بن سالم بن مهنا النفراوى المالكى ، ت ١١٢٥هـ، ج٢ ، صـ١٧٨ ط ١٤٢٠هـ/ ٢٠٠٠م دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع / بيروت لبنان .

(١) للأستاذ عبد القادر عودة : التشريع الجنائى الاسلامى، الجزء الاول صـ٧٩ ،٨٠، دار التراث – القاهرة .

(٢) الذخيرة : لشهاب الدين أبى العباس أحمد بن إدريس بن عبد الرحمن الصنهاجى المشهور بالقرافى ت ٦٨٤ هـ ، تحقيق الاستاذ/ محمد بو خبزة ، جـ١٢، صـ١١٨ ، طباعة دار صادر / بيروت ، نشر دار الغرب الاسلامى / بيروت / لبنان.

ذلك هو المصلحة ، كما هجر النبى – صلى الله عليه وسلم – وأصحابه الثلاثة الذين خلفوا) .(١)

وقد يعزر بعزله عن ولايته ، وقد يعزر بترك استخدامه فى جند المسلمين كالجندى المقاتل إذا فر من الزحف ، وكذلك الأمير إذا فعل ما يستعظم فعزله عن الإمارة تعزير له.(٢)

ويقول ابن القيم الجوزيه (والتعزير منه ما يكون بالتوبيخ وبالزجر وبالكلام ومنه ما يكون بالحبس ومنه ما يكون بالنفى عن الوطن ومنه ما يكون بالضرب وليس لأقله حد).(٣)

وقد طبقت الشريعة الإسلامية قاعدة لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص على جرائم التعزير أيضاً ، والتى تجد أساسها فى قول الله تعالى : ﴿ وما كنا معذبين حتى نبعث رسولا ﴾ الآية (٤) .

ومن السنة ما ورد فى تفسير قوله تعالى : ﴿ قد سمع الله قول التى تجادلك فى زوجها وتشتكى الى الله والله يسمع تحاوركما إن الله سميع بصير﴾ الآية (٥).

فقد ورد أن الآية نزلت فى خولة بنت ثعلبة وزوجها أوس بن الصامت . وذلك أن زوجها أوسا كان شيخا كبيرا قد ساء خلقه فدخل عليها يوما فراجعته بشيء فغضب ، فقال : أنت على كظهر أمى ، وكان الرجل فى الجاهلية إذا قال ذلك لامرأته حرمت عليه ، وكان هذا أول ظهار فى الاسلام فندم من ساعته

---

(١) انظر فى أمرهم : السيرة النبوية لابن هشام أبى محمد عبد الملك بن هشام بن أيوب الحميرى، ت ٢١٣ هـ ، جـ٣ ، من صـ ١٢٩ : ١٣٥ ، طبع ونشر مكتبة الكليات الأزهرية / القاهرة.

(٢) السياسة الشرعية فى إصلاح الراعى والرعية ، لابن تيمية ، صـ٧٨ ،مرجع سابق.

(٣) الطرق الحكمية فى السياسة الشرعية لابن قيم الجوزية : محمد بن أبى بكر بن أيوب بن سعد بن حريز الزرعى الدمشقى ت ٧٥١ هـ، صـ ٣١١ ، ط ١٣٨٠هـ/ ١٩٦١م صـ٣١١ المؤسسة العربية للطباعة والنشر / القاهرة .

(٤) سورة الاسراء من الآية رقم ١٥ .

(٥) سورة المجادلة ، الآية رقم ١ .

فدعاها فأبت ، وقالت : والذى نفس خولة بيده لا تصل الى وقد قلت ما قلت حتى يحكم الله ورسوله – صلى الله عليه وسلم – فينا، فأتت رسول الله – صلى الله عليه وسلم – فقالت : يا رسول الله إن أوسا تزوجنى وأنا شابة مرغوب فى فلما خلا سنى ونثرت بطنى – أى كثر ولدى – جعلنى عليه كأمه، وتركنى الى غير أحد، فإن كنت تجد لى رخصة يا رسول الله تنعشنى بها واياه فحدثنى بها ؟ فقال عليه الصلاة والسلام : (والله ما أمرت فى شأنك بشىء حتى الآن). وما برحت حتى نزل القرآن فيها ، فقال صلى الله عليه وسلم: يا خولة أبشرى ، قالت خيراً ؟ فقرأ عليه الصلاة والسلام عليها (قد سمع الله ....الآيات) [1] .

ومن المعروف أن الكفارة عقوبة شرعية لم يطبقها رسول الله – صلى الله عليه وسلم – فى هذه الحالة قبل نزول الوحى بها ، وهذا يظهر من قوله صلى الله عليه وسلم كما ورد فى سبب نزول الآية (والله ما أمرت فى شأنك بشىء حتى الآن) فلما نزل الوحى قرأ عليه الصلاة والسلام عليها الآيات التى تبين كفارة الظهار .

ولكن الشريعة لم تطبق القاعدة فى جرائم التعزير على الوجه على الوجه الذى طبقتها على جرائم الحدود أو جرائم القصاص والدية ، وإنما توسعت فى تطبيق القاعدة على جرائم التعزير إلى حد ما ، لأن المصلحة العامة وطبيعة التعزير تقتضى هذا التوسع ، وقد جاء التوسع على حساب الجريمة لأنه يجوز فى بعض الجرائم التى تمتاز بصفات معينه أن لا ينص على الجريمة بحيث يعينها النص تعييناً كافياً ، بل يكفى أن ينص عليها بوجه عام .

كما جاء هذا التوسع على حساب العقوبة أيضاً ، لأنه لا يشترط فى جرائم التعزيز أن يكون لكل جريمة عقوبة معينه يتقيد بها القاضى كما هو الحال فى

---

(١) انظر القصة بتمامها فى : روح المعانى للالوسى ، جـ ٢٨ ، صـ ٣ وما بعدها، مرجع سابق . وأيضا : الجامع لاحكام القرآن للقرطبى ، جـ ١٧ ، ٢٦٩ وما بعدها ، مرجع سابق.

جرائم الحدود أو جرائم القصاص والدية فللقاضى أن يختار لكل جريمة ولكل مجرم العقوبة الملائمة من مجموعة العقوبات التى شرعت لعقاب الجرائم التعزيريه كلها و للقاضى أن يخفف العقوبة أو يغلظها.[1]

وبعد تناول الجرائم فى الشريعة الإسلامية من حيث جسامة العقوبة المقررة عليها وذلك بإيجاز فإلى – أى طائفة تنتمى الجرائم التأديبية ؟

هل هى من جرائم الحدود أو القصاص ؟ أم من جرائم التعزيز ؟

يمكن القول أن الجزاءات التأديبية وإن كان منصوصاً عليها على سبيل الحصر ، إلا أن الجرائم التأديبية لا يطبق عليها قاعدة لا جريمة إلا بنص ومعنى ذلك أنها غير محدده على سبيل الحصر كما هو الشأن فى الجرائم التى يطبق عليها قانون العقوبات وإنما تتمثل فى كل فعل أو امتناع يصدر عن الموظف إخلالا بواجبات وظيفته أو مساساً بكرامتها ، ولا يفرض الشارع لكل جريمة عقوبة محدده فى مجال التأديب .

وهى بهذا المعنى لا تدخل ضمن عقوبات الحدود أو القصاص لأن العقوبة فيها مقدرة ومحددة فى نفس الوقت لكل جريمة بعينها .

وبناءً على ما تقدم فإن الجرائم التأديبية تدخل ضمن جرائم التعزير حيث إن كل خروج من الموظف على حدود وظيفته وكل تقصير منه فى أداء واجبات هذه الوظيفة تعتبره الشريعة الإسلامية من الجرائم التى تستوجب التعزير وذلك محافظة على حسن أداء الوظيفة.

ومن ثم فإن الجزاءات التأديبية أيضاً تدخل ضمن العقوبات التعزيرية فى الشريعة الإسلامية وإن كانت العقوبات التعزيرية غير محددة كالجزاءات التأديبية حيث تترك الشريعة الإسلامية للقاضى أن يختار العقوبة الملائمة للجريمة واضعاً فى اعتباره حال المجرم ونفسيته وسوابقه إلخ) .

---

(١) أ/ عبد القادر عودة : التشريع الجنائى الاسلامى مقارنا بالقانون الوضعى ، الجزء الاول ، صـ١٢٦ ، مرجع سابق.

إلا أن الجزاءات التأديبية تتفق مع العقوبات التعزيرية في أن الهدف منها هو تأديب الموظف وإصلاحه وزجره عن ارتكاب ما يخل بمقتضيات وظيفته.

لذلك ورد في تعريف الفقهاء للتعزير بأنه (تأديب على ذنوب لم تشرع فيها الحدود.[1]

أو هو (تأديب دون الحد).[2]

المطلب الثاني

بعض التطبيقات للعقوبات التأديبية

من العقوبات التأديبية [3] التي كانت توقع على عمال الدولة الإسلامية: عقوبة التوبيخ.[4]

وأول من فعل ذلك رسول الله – صلى الله عليه وسلم – فعن أبي حميد الساعدي – رضي الله عنه – قال: (استعمل النبي – صلى الله عليه وسلم – رجلاً من الأزد يقال له ابن اللتبية على الصدقة، فجاء فقال: هذا لكم وهذا أهدي إلي. فقام النبي –صلى الله عليه وسلم – على المنبر فحمد الله وأثنى عليه وقال: ما بال العامل نبعثه فيجئ فيقول هذا لكم وهذا أهدي إلي! ألا جلس في بيت أمه أو بيت أبيه فينظر أيهدى إليه أم لا ؟ لا يأتي أحد منكم بشيء من ذلك إلا جاء به يوم القيامة إن كان بعيراً فله رغاء.[5] أو بقرة فلها خوار.[6] أو

---

(١) الاحكام السلطانية للماوردي صـ٢٨٦، مرجع سابق، الاحكام السلطانية لأبي يعلى، صـ٢٧٩، مرجع سابق.

(٢) حاشية رد المحتار على الدر المختار، لابن عابدين، جـ٣، صـ١٨٣، مرجع سابق. وانظر أيضا: شرح فتح القدير لابن الهمام الحنفي، الجزء الرابع، صـ٢١٢، مرجع سابق.

(٣) سوف أذكر بعض هذه العقوبات على سبيل المثال لا الحصر.

(٤) التوبيخ: التهديد والتأديب / مختار الصحاح للرازي، صـ ٧٠٦، مرجع سابق.

(٥) الرغاء: صوت ذوات الخف وقد رغا البعير يرغو، رغاء، بالضم والمد أي ضج / مختار الصحاح للرازي، صـ٢٤٩، مرجع سابق.

(٦) الخوار: خار الثور يخور، خواراً، صاح ومنه قولة تعالى ﴿ فأخرج لهم عجلاً جسداً له خوار﴾، مختار الصحاح للرازي صـ ١٩٢، مرجع سابق.

شاة تيعر .[1] ثم رفع يديه حتى رأينا عفرة إبطيه.[2] وقال : اللهم هل بلغت ، اللهم هل بلغت .[3]

ففى الحديث السابق تأنيب واضح للموظف الذى ظن أن الهدية جائزة وقد خطب النبى – صلى الله عليه وسلم – الناس فى تحريمها .

ومن ذلك توبيخ عمر – رضى الله عنه – أحد عماله حين أراد أن يهديه حلية من الغنائم التى غنمها المسلمون فى أحد الغزوات.

حيث رأى سلمة بن قيس الأشجعى شيئاً من حلية بعد نهاية إحدى الغزوات : فقال للناس : إن هذا لا يبلغ فيكم شيئا فتطيب أنفسكم أن أبعث به إلى أمير المؤمنين . قالوا : نعم ، قد طابت أنفسنا ، فجعل تلك الحلية فى سفط .[4] ثم بعث بها مع رجل من قومه ، فلما نظر عمر – رضى الله عنه – إلىَ تلك الفصوص من بين أحمر وأصفر وأخضر ، وثب ثم جعل يده فى خاصرته ، ثم قال : لا أشبع الله إذا بطن عمر ونادى على خادمه ، يرفأ ، .[5] وأمره أن يلوى عنق هذا الرسول . ثم قال له موبخاً : أما والله لئن

---

(1) تيعر : يعرة العنز تيعر ، يعاراً بالضم أى صاحت ، انظر : النهاية فى غريب الحديث والأثر لابن الأثير : مجد الدين ابى السعادات المبارك بن محمد الجزرى ، ت ٦٠٦ تحقيق محمود محمد الطناحى ، جـ ٥ صـ ٢٩٧ ، عيسى البابى الحلبى ، دار إحياء الكتب العربية.

(2) عفرة إبطية : العفير :التبييض ، وفى حديث أن أمراه اشتكت إليه صلى الله عليه وسلم أن مالها لا يذكو، فقال : ما ألوانها ؟ فقالت : سود فقال : عليه السلام :عفري .أى استبدلى أغناماً بيضا فإن البركة فيها وعليه يكون المراد بعفرة إبطية : بياضها) مختار الصحاح للرازى ، مادة (عفر) ، صـ٤٤١ مرجع سابق .

(3) سنن أبى داود جـ ٣ ، صـ١٣٤ ، ١٣٥ ، باب : فى هدايا العمال ، رقم الحديث ٢٩٤٦ ، مرجع سابق. وأيضا : صحيح ابن خزمة – ، جـ ٤ صـ٥٣ ، باب : التغليظ فى قبول المصدق الهدية ، رقم الحديث ٢٣٣٩ ، مرجع سابق .

(4) السفط : ما يخبأ فيه الطيب ونحوه ، انظر المصباح المنير لأحمد بن محمد بن على المقرى، الفيومى ، ت ٧٧٠هـ، الجزء الأول صـ٢٧٨ المكتبة العلمية / بيروت / لبنان .

(5) اسم خادم أمير المؤمنين عمر – رضى الله عنه .

تفرق المسلمون فى مشايتهم قبل أن يقسم هذا فيهم لأ فعلن بك وبصاحبك الفاقرة .[1]

وواضح من قول عمر – رضى الله عنه – تأنيب سلمة بن قيس وصاحبه على هذا العمل .

وليس للتوبيخ صورة معينه ، فقد يكون بالإعراض عن الشخص مرتكب المخالفة وقد يكون بتوجيه حديث عنيف له باستخدام الألفاظ التى يكون فيها زجر له .

ومن العقوبات التأديبية التى طبقت على العاملين فى الدولة الإسلامية : مصادرة الأموال التى تم جمعها استغلالاً من العامل لوضعه الوظيفى.

من ذلك ما فعله عمر – رضى الله عنه – مع عامل من عماله استغل وضعه الوظيفى لإنماء ثروته وانشغل عن عمله الأصلى .

يؤيد هذا ما رواه الطبرى: (استعمل عمر عتبة بن أبى سفيان على كنانة، فقدم معه بمال – فقال ما هذا يا عتبة ؟ فقال : مال خرجت به وتجرت فيه. قال: ومالك تخرج المال معك فى هذا الوجه ؟) .

فصيره فى بيت المال فلما قام عثمان قال لأبى سفيان : إن طلبت ما أخذ عمر من عتبة رددته عليه . فقال أبو سفيان : إنك إن خالفت صاحبك قبلك ساء رأى الناس فيك ، إياك أن ترد على من كان قبلك فيرد عليك من بعدك .[2]

وواضح من رواية الإمام الطبرى السابقة أن عمر –رضى الله عنه– استشعر أن عتبة استغل وظيفته فى إنماء ثروته فأخذ منه المال وضمه إلى بيت المال .

---

(1) الفاقرة: الداهية . يقال : فقرته الفاقرة أى كسرت فقار ظهره / مختار الصحاح للرازى، مادة فقر ، صـ٥٠٨ ، مرجع سابق ، وتراجع القصة بتمامها فى / تاريخ الأمم والملوك للطبرى ، جـ ٢ ، صـ٥٥٧ ، ٥٥٨ ، مرجع سابق .

(2) تاريخ الامم والملوك للطبرى ، جـ٢ ، صـ٥٧٦ ، مرجع سابق .

ومن العقوبات المتعلقة بالمال غير المصادرة حرق متاع الغال وضربه ، والغال هو السارق لأموال الغنيمة أو المال العام عموماً .

وقد نبه الرسول – صلى الله عليه وسلم – الأمة إلى أنها إذا وجدت الغال أن تحرق متاعه وتضربه ، حيث ورد فى الحديث (إذا وجدتم الرجل قد غل فاحرقوا متاعه و اضربوه) الحديث[1] .

وورد أيضا أن ابا بكر وعمر رضى الله عنهما حرقا متاع الغال.

وفى الحديث الذى رواه عمرو بن شعيب عن أبيه عن جده أن رسول الله -صلى الله عليه وسلم – وأبابكر وعمر حرقوا متاع الغال وضربوه .

قال أبو داود : وزاد فيه على بن بحر عن الوليد ولم أسمعه منه : ومنعوه سهمه. الحديث[2]

وبناءاً على ما تقدم فى الحديثين السابقين يمكن القول أن حرق متاع الغال وضربه .[3] من العقوبات التى توقع على العاملين الذين يسرقون ما تحت أيديهم من أموال للدولة.

ومن العقوبات التأديبية أيضاً المتعلقة بالمال : المقاسمة فى الأموال.

ففى رواية للطبرى أن خالداً بن الوليد لم ينجُ من مقاسمة عمر له فى ماله ، على ما كان لخالد من بلاء فى سبيل الإسلام ، حيث بلغ أمير المؤمنين

---

(١) سنن ابى داود ج٣ ، صـ ٦٩ ، كتاب الجهاد ، باب: فى عقوبة الغال ، رقم الحديث ٢٧١٣ ، دار إحياء السنة النبوية ، مرجع سابق.

(٢) سنن ابى داود ج٣ ، صـ ٦٩ ، كتاب الجهاد ، باب: فى عقوبة الغال ، رقم الحديث ٢٧١٥ ، مرجع سابق.

(٣) يعد الضرب من العقوبات التأديبية ، حيث يقول الماوردى فى الأحكام السلطانية ، صـ٢٨٩ (وأما صفة الضرب فى التعزيز فيجوز أن يكون بالعصا وبالسوط الذى كسرت ثمرته.....إلخ) وانظر أيضا : الاحكام السلطانية لأبى يعلى ، صـ٢٨٣ ، مرجع سابق – ويقول ابن القيم : وإن كان (أى التعزير) على تركه واجب كأداء الديون والامانات والصلاه والزكاه فإنه يضرب مرة بعد مرة ، ويفصل الضرب علية يومابعد يوم ..... إلخ انظر: الطرق الحكمية فى السياسة الشرعية ، لابن قيم الجوزية ، صـ٣١١ ، مرجع سابق.

عمر – رضى الله عنه – أن خالداً بن الوليد أجاز الأشعث بن قيس بعشرة آلاف درهم ، فكتب الخليفة إلى أبى عبيدة بن الجراح حاكم الشام أن يقيم خالداً ويعقله بعمامته، وينزع عنه قلنسوته حتى يعلمهم من أين إجازة الأشعث ، أمن ماله. أم من إصابه أصابها ؟ فإن زعم أنها من إصابة أصابها فقد أقر بخيانته ، وإن زعم أنها من ماله فقد أسرف ، وأمره أن يعزله على كل حال . فكتب أبو عبيده إلى خالد ، فقدم عليه ،ثم جمع الناس وجلس لهم على المنبر وترك للبريد (رسول أمير المؤمنين) تنفيذ باقى الأوامر ، فقال : يا خالد أمن مالك أجزت بعشرة آلاف أم من أصابه ؟ فلم يجبه حتى أكثر عليه ، وأبو عبيده ساكت لا يقول شيئاً . فقام بلال إليه ، فقال : إن أمير المؤمنين أمر فيك بكذا وكذا ، ثم تناول قلنسوته فعقله بعمامته وقال ما تقول ! أمن مالك أم من إصابة ! قال لا ، بل من مالى ، فأطلقه وأعاد قلنسوته ثم عممه بيده وقال: (نسمع ونطيع لولاتنا ، و نفخم ونخدم موالينا) .

وانتهى الأمر أن استقدمه الخليفة إلى المدينة ، فرجع خالد إلى المدينة مغضباً و لقى عمر فقال له : (لقد شكوتك إلى المسلمين ، وبالله إنك فى أمرى غير مجمل يا عمر فقال عمر : من أين هذا الثراء ؟ قال من الأنفال والسهمان، ما زاد عن الستين ألفاً فلك – فقوّم عمر عروضه فخرجت إليه عشرون ألفاً فأدخلها بيت المال) .

وظل خالد يحس بالظلم فيما اتخذه الخليفة، حتى اضطر الخليفة إلى أن يعترف بقسوته وقال له : يا خالد ، والله إنك على لكريم ، وإنك إلى لحبيب ، ولن تعاتبنى بعد اليوم على شيء.[1]

ولعل من أخطر العقوبات التأديبية التى طبقت على العاملين فى الدولة الإسلامية : العزل من الوظيفة وقد يكون العزل اتقاءاً لفتنة الناس بالوالى ،

---

(١) راجع القصة بتمامها فى : تاريخ الامم والملوك للطبرى ، صـ٤٩١، ٤٩٦ ، مرجع سابق .
وانظر أيضا : د/ سليمان الطماوى : عمر بن الخطاب وأصول السياسة والادارة الحديثة ، صـ ٢٨٤ ، ٢٨٥ ، ٢٨٦ ، مرجع سابق .

كما حدث في عزل أمير المؤمنين عمر – رضي الله – عنه لخالد بن الوليد، فعن عدى بن سهيل قال كتب عمر إلى الأنصار : إني لم أعزل خالداً عن سخطة ولا خيانة ولكن الناس فتنوا به فخفت أن يوكلوا إليه ويبتلوا به ، فأحببت أن يعلموا أن الله هو الصانع وألا يكونوا بعرض فتنه) .(١)

وقد يكون العزل بسبب ارتكاب الوالي أو العامل تصرفات إدارية خاطئة تدل على عدم كفايته وخبرته ودرايته بما وسد إليه ، كما عزل عمر بن الخطاب عمار بن ياسر سنه (٢٢) للهجرة عن الكوفة .

فقد جاء عن الطبري : أن سعداً بن مسعود ، قال :والله ما يدرى علام استعملته ! فقال عمر : علام استعملتك يا عمار ؟ قال: على الحيرة وأرضها. فقال : قد سمعت بالحيرة تجاراً تختلف إليها ، قال: وعلى أي شيء ؟ قال : على بابل وأرضها . قال : سمعت بذكرها في القرآن . قال: وعلى أي شيء ؟ قال : على المدائن وما حولها ، قال : أمدائن كسرى ؟ قال نعم . قال : وعلى أي شيء ؟ قال : على مهرجا نقذق وأرضها . قالوا : قد أخبرناك أنه لا يدرى علام بعثته ! فعزله عنهم .(٢)

كذلك كان عمر – رضي الله عنه – يعزل العامل إذا قصر في تفقد أحوال الرعية ، وكان أقل مما ينبغي أن تكون عليه علاقاته الاجتماعية مع الناس.

يقول الطبري : عن الأسود بن يزيد ، قال : كان الوفد إذا قدموا على عمر– رضي الله عنه سألهم عن أميرهم ، فيقولون خيراً ، فيقول : هل يعود مرضاكم ؟ فيقولون : نعم ، فيقول : هل يعود العبد ؟ فيقولون : نعم ، فيقول : كيف صنيعه بالضعيف ؟ هل يجلس على بابه ؟ فإن قالوا لخصلة منها : لا ، عزله.(٣)

---

(١) تاريخ الامم والملوك ، للطبري ، جـ٢ ، صـ٤٩٢ ، مرجع سابق .
(٢) تاريخ الامم والملوك ، للطبري ، جـ٢ ، صـ٥٤٤ ، مرجع سابق .
(٣) تاريخ الأمم والملوك ، للطبري ، جـ٢ ، صـ٥٧٩ ،مرجع سابق.

كذلك أيضاً كان يتم عزل العامل إذا ارتكب أمراً منهياً عنه، أو إذا اتهم به وقامت عليه البينة، ومن ذلك عزل الوليد بن عقبه عامل عثمان على الكوفة .

يؤيد ذلك ما رواه الطبرى ، قال : اجتمع نفر من أهل الكوفة ، فعملوا فى عزل الوليد ، فانتدب أبو زينب ابن عوف وأبو مورع بن فلان الاسدى للشهادة عليه ، فقدما على عثمان ومعهما نفر ممن يعرف عثمان ممن قد عزل الوليد عن الأعمال ، فقالوا له . فقال : من يشهد ؟ قالوا : أبو زينب وأبو مورع فقال كيف رأيتما ؟ قال : كنا من غاشيته ، فدخلنا عليه وهو يقيئ الخمر ، فقال : ما يقيئ الخمر إلا شاربها . فبعث إليه ، فلما دخل على عثمان حلف له الوليد وأخبره خبرهم ، فقال : نقيم الحدود ويبوء شاهد الزور بالنار ، فأصبر يا أخىّ.[1]! فأمر سعيد بن العاص فجلده . وفى رواية أن عثمان قال : إنما نعمل بما ينتهى إلينا فمن ظَلم فالله ولى انتقامه ومن ظُلم فالله ولى جزائه . [2]

هذه هى بعض العقوبات التأديبية التى طبقت فى ظل الدولة الإسلامية وإذا كان هناك بعض الجزاءات الأخرى وردت فى قوانين العاملين ، فإنها تدخل ضمن العقوبات التعزيرية شريطة ألا تتعارض مع الشريعة الإسلامية .

المطلب الثالث

مدى إعفاء الموظف العام من المسئولية التأديبية عند تنفيذ أمر الرئيس

بخصوص الإعفاء الذى يقرره القانون للمرءوس فى حالة تنفيذ أمر الرئيس المخالف للقانون وذلك بشرط تنبيه الرئيس كتابة إلى المخالفة ، وصدور الأمر كتابة من الرئيس رغم هذا التنبيه فيمكن القول أن الشريعة

---

(١) كان الوليد أخا لعثمان لأمه ، ولكنه رضى الله عنه لم يقم للقرابة أى اعتبار إذا تعارضت مع الدين.

(٢) انظر القصة بتمامها فى: تاريخ الأمم والملوك، للطبرى، جـ٢ ، صـ٦١٠،٦١١ ، مرجع سابق.

الإسلامية تقرر أن المرءوس يلتزم بطاعة الرئيس إذا أمر بما ليس بمعصية بأن كان ما أمر به موافقاً لنصوص الشريعة متفقاً مع مبادئها العامة وأهدافها وتكون طاعة المرءوس لرئيسه في هذه الحالة واجبة، فإن امتنع المرءوس عن تنفيذ الأمر أو تراخى في تنفيذه أو نفذه دون أن يراعى الدقة المطلوبة ، فإنه يعرض نفسه للعقوبة التعزيرية « التأديبية » .

أما إذا أمر الرئيس بما هو معصية بأن أمر بما يخالف نصوص الشريعة ولا يتفق مع مبادئها العامة ومقاصدها فلا سمع له ولا طاعة في تنفيذ هذه الأوامر.

يؤيد ذلك قوله – صلى الله عليه وسلم – عن الولاة (من أمركم منهم بمعصية فلا تطيعوه) .الحديث[1]

وقال أيضا – صلى الله عليه وسلم – فيما رواه على (لا طاعة لبشر في معصية الله) .الحديث[2]

والأحاديث في ذلك كثيرة .

وعلى ذلك فإن المرءوس إذا نفذ أمر الرئيس المخالف للشريعة فإن المسئولية تقع عليه ويأثم ويتحمل العقوبة الأخروية وحده ، ولا ينفعه عذر أمام الله بأنه نفذ هذا الأمر طاعة للرئيس فلا طاعة لمخلوق في معصية الله عز وجل – كما ورد في الحديث الشريف عن النبي – صلى الله عليه وسلم – (لا طاعة لمخلوق في معصية الخالق) .الحديث[3] .

---

(١) سبق تخريجه.

(٢) مسند الامام احمد بن حنبل جـ ١، صـ١٢٩ ، مرجع سابق . وأيضا كنز العمال للعلامة البرهان فوري ، جـ٦ صـ٧٧ ، رقم الحديث ١٤٩١١ ، مرجع سابق.

(٣) انظر شرح السنة للامام البغوي ،جـ١٠ صـ٤٤ ، باب الطاعة في المعروف ، رقم الحديث ٢٤٥٥ مرجع سابق ، وأيضا: كنز العمال للعلامة البرهان فوري ، جـ٦ ، صـ٦٧ ، رقم الحديث ١٤٨٧٥ ، مرجع سابق .

ولمزيد من التفصيل حول عدم طاعة الأمر غير المشروع يراجع المبحث الرابع من الفصل الثالث من هذا البحث.

المبحث الثالث

موازنة بين القانون الإدارى والفقه الإسلامى

يتفق القانون مع الشريعة الإسلامية فى أن واجب الطاعة يعد من الواجبات الأساسية للموظف العام بحيث إذا امتنع الموظف عن طاعة أوامر رؤسائه أو أخل بواجب آخر من الواجبات الوظيفية فإنه يكون عرضة للعقوبة التأديبية المناسبة أو ما يعرف شرعاً بالعقوبة التعزيرية .

كما يتفقان أيضا فى أن الهدف من العقوبات التأديبية هو الردع والزجر للموظف ، وأن تكون العقوبة سبيلاً لإصلاحه وتقويمه .

أما بالنسبة إلى أوجه الاختلاف فنرى أن الجزاءات التأديبية التى توقع على الموظف العام محدده قانوناً على سبيل الحصر وإن كانت الجرائم التأديبية غير محددة حصراً بحيث يمثل كل فعل وامتناع لا يتفق مع مقتضيات الوظيفة ذنباً إدارياً يستحق جزاءاً تأديباً مناسباً .

فى حين نرى أن العقوبات التعزيرية غير محددة حصراً كالجزاءات التأديبية بحيث يفرض لكل جريمة تعزيرية عقوبة محددة ، وإنما تركت الشريعة للقاضى أن يختار العقوبة الملائمة للجريمة من بين مجموعه من العقوبات تبدأ من النصح ، وتنتهى بالجلد والحبس ، وقد تصل إلى القتل فى الجرائم الخطيرة .

علــى أن الشريعة الإسلامية لم تنص على كل جرائم التعزير ، ولم تحددها بشكل لا يقبل الزيادة والنقصان ، وإنما نصت على ما تراه من هذه الجرائم ضاراً بمصلحة الأفراد والجماعة والنظام العام وتركت لأولى الأمر أن يحرموا ما يرون بحسب الظروف أنه ضار بصالح الجماعة أو نظامها بشرط أن يكون ذلك متفقاً مع نصوص الشريعة ومبادئها العامة وروحها التشريعية .

أما بالنسبة للإعفاء من المسئولية التأديبية الذى يقرره القانون فى حالة تنفيذ أمر الرئيس المخالف للقانون ، وبالشروط السابق بيانها ، فإن الشريعة الإسلامية لا تقرر هذا الإعفاء لأنه لا تجب طاعة الرئيس (أيا كان مسماه) إذا أمر بما يخالف الشريعة ولا يتفق مع مبادئها ؛ لأنه لا طاعة لمخلوق فى معصية الله ، وإذا نفذ الموظف أمر رئيسه المخالف للشريعة ، فإنه يكون مسئولاً وحده عن ذلك سواء فى الدنيا أو الآخرة .



مدى مسئولية الموظف العام عن تنفيذ الأمر الرئاسى فى القانون الجنائى والفقه الإسلامى

ويحتوى على ثلاثة مباحث :

المبحث الأول : مدى مسئوليه الموظف العام عن تنفيذ الأمر الرئاسى فى القانون الجنائى .

المبحث الثانى : مدى مسئولية الموظف العام جنائياً عن تنفيذ الأمر الرئاسى فى الفقه الإسلامى .

المبحث الثالث : موازنة بين القانون الجنائى والفقه الإسلامى .

تمهيد :

يعد من أخطر ما يواجه الموظف العام فى حياته الوظيفية مسئوليته عن أداء واجبه ، وواجب طاعة الأوامر الرئاسية ككل الواجبات الوظيفية يترتب على مخالفته قيام المسئولية عنه هذه المسئولية لا تقتصر على مجال التأديب وإنما تمتد أحياناً إلى المسئولية الجنائية والمدنية أيضا .

وعلى ضوء ما تقدم سأتناول هذا الفصل فى ثلاثة مباحث على الوجه الآتى :

المبحث الأول : مدى مسئوليه الموظف العام عن تنفيذ الأمر الرئاسى فى القانون الجنائى

المبحث الثانى : مدى مسئولية الموظف العام جنائياً عن تنفيذ الأمر الرئاسى فى الفقه الإسلامى.

المبحث الثالث : موازنة بين القانون الجنائى والفقه الإسلامى

المبحث الأول

مدى مسئولية الموظف العام عن تنفيذ الأمر الرئاسى في القانون الجنائى

إن طاعة الموظف « المرءوس » لرئيسه لا تعنى أن يملك الرئيس تكليف أحد مرءوسيه بارتكاب جريمة ، لأن الحظر الذى يفرضه قانون العقوبات موجه إلى الكافة بغض النظر عن أوضاعهم الإجتماعية ، ولا يستطيع أحد فى أن يحلل جريمة حرمها المجتمع.[1]

ومن المقررأن طاعة الرئيس لا تمتد بأى حال من الأحوال إلى ارتكاب الجرائم، وليس على الموظف « المرءوس » أن يطيع الأمرالصادر إليه من رئيسه بارتكاب فعل يعلم هوأن القانون يعاقب عليه [2] .

ويؤدى الموظف العام عمله لتسيير شئون الدولة وخدمة المرفق العام ويلتزم بطاعة أوامر الرؤساء ولو كانت مخالفة للقانون ، ولا يجوز له أن يتوقف عن أداء عمله لأن ذلك يؤدى إلى الإخلال بسير المرفق العام . لكن إذا إنصاع الموظف « المرءوس » لأوامر الرئيس المخالفة للقانون فهل تقع منه جريمة ؟ وما مدى مسئوليته الجنائية ؟ وهل تمثل طاعته لأمر الرئيس إحدى حالات الإباحة ؟ ، وهذا ما سأتناوله بإيجاز مناسب فى مطلبين كالآتى:

المطلب الأول : تقسيم أسباب الإباحة .

المطلب الثانى : مدى إعفاء الموظف العام من المسئولية عن تنفيذ الأمر الرئاسى .

---

(١) د/ سليمان الطماوى : قضاء التأديب ، صـ١٦٨ ، مرجع سابق .

(٢) انظر / الطعن رقم ٦٨٦٠ لسنة ٥٩ ق ، جلسة ١٩٩٣/٢/١٦ ، منشور فى الموسوعه الجنائية الحديثة فى التعليق على قانون العقوبات ، مستشار دكتور / عبد الحكم فودة ، المجلد الاول ، صـ٤٨٢ ، ط ٢٠٠٢ ، دار الفكر والقانون / المنصورة .

المطلب الأول

تقسيم أسـباب الإباحة

تنقسم أسباب الإباحة إلى أسباب عامه وخاصة ، فالأسباب العامة تنتج أثرها بالنسبة إلى جميع أنواع الجرائم كالدفاع الشرعي ، أما أسباب الإباحة الخاصة فلا تنتج أثرها إلا بالنسبة إلى نوع معين من الجرائم كحق الدفاع أمام المحاكم فلا يبيح غير القذف والسب والبلاغ الكاذب ، كما تنقسم أيضاً إلى أسباب مطلقة وأسباب نسبية.

فتوافر الأسباب المطلقة إذا ما استفاد منها أى شخص مهما كانت صفته ، وهذا بخلاف الأسباب النسبية فإنها تفترض توافر صفة معينه فى الجانى ، مثال ذلك حق الطبيب فى العلاج ، وأداء الواجب فإنه يفترض توافر صفة الموظف العام.[1]

وتنقسم أسباب الإباحة أيضاً إلى ، أصلية وطارئة ، وهو ما يهمنا هنا فى مجال هذا البحث لذلك سأتناول ذلك بشيء من التفصيل على النحو الآتى :

أولا : الإباحة الأصلية : يقصد بالإباحة الأصلية ألا ينص القانون على تجريم الفعل ولا يقرر له عقاباً ، وليس لهذه الإباحة سبب أكثر من عدم النص القانونى على تجريم الفعل طبقاً لقاعدة (لا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون) ومعنى هذه القاعدة أن القاضى لا يملك تجريم ما لم يرد نص بتجريمه أو توقيع عقوبة لم يرد بها نص . كما أن التجريم وشروطه وتحديد العقوبة وبيان مقدارها كل ذلك يدخل فى اختصاص المشرع ولا يملك القاضى إلا أن ينزل على حكم القانون.[2]

---

(١) د/ أحمد فتحى سرور : الوسيط فى قانون العقوبات (القسم العام) ، صـ٢٠٢،٢٠٣ ، ط٤ سنة ١٩٨٥ ، دار النهضة العربية / القاهرة .

(٢) د/ محمود محمد مصطفى : شرح قانون العقوبات / القسم العام ، صـ٦٣، ٦٤ ، الطبعة العاشرة ، ١٩٨٣ مطبعة جامعة القاهرة .

ثانيا : الإباحة الطارئة : وتعنى الإذن بالفعل الذى كان ممنوعاً إذا وجد سبب من أسباب الإباحة المنصوص عليها فى القانون مثل الدفاع الشرعى وتنفيذ الموظف أمر رئيسه .(1)

وواضح أن هذا النوع من الإباحة ينطبق على ما نص المشرع على تجريمه ،ولكنه أبيح لتوافر سبب من أسباب الإباحة التى تطرأ وقت ارتكاب أمر يعده القانون جريمة ، بحيث لو لم يقم السبب وتوافرت الأهلية الجنائية لكان الفاعل مسئولاً بخلاف الإباحة – الأصلية التى تنطبق على الفعل الذى لا يعده القانون جريمة .(2)

وتختلف الإباحة الطارئة عن موانع المسئولية فى أن سبب الإباحة يرجع إلى ظروف خارجة عن إرادة الفاعل ، ومن ثم فإنه من الأسباب الموضوعية التى تؤثر فى الفعل .

أما موانع المسئولية فترجع إلى عوامل داخلية متصلة بالفاعل وتؤثر على مسئوليته دون تأثير على الفعل ، كما أن الإباحة الطارئة تعطل نص التجريم بخلاف موانع المسئولية التى لا تؤثر على سلطان النص ، غاية الأمر أن النص لا يطبق لفقدان شرط أو أكثر من شروط تطبيقية .(3)

---

(1) د/ محمد عبد الحميد أبو زيد :طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية ، صـ٢٦٢ ، مرجع سابق .وأيضا: د/ محمد سلام مدكور : نظرية الاباحة عند الاصوليين ، صـ٥٢ ، مرجع سابق .

(2) د/ محمود محمد مصطفى : شرح قانون العقوبات ، القسم العام ، صـ ١٤٦ ، مرجع سابق .

(3) د/ عاصم عجيلة : واجب الطاعة، صـ٢٦٢ ، مرجع سابق. وأيضا :د/ محمود مصطفى: شرح قانون العقوبات / القسم العام، صـ١٤٨ ، مرجع سابق.

المطلب الثانى

مدى إعفاء الموظف العام من المسئولية عن تنفيذ الأمر الرئاسى

يعتبر أداء الواجب سبباً عاماً من أسباب الإباحة بحيث يستطيع أن يستند إليه كل من اقترف فعلاً أداء لواجب يفرضه عليه القانون أو تمليه السلطة الرئاسية دون تفرقه بين ما إذا كان مرتكب الفعل موظفاً عاما أو فرداً عادياً ، ومع ذلك فقد رأى المشرع المصرى أن ينظم أحكام التطبيق المباشر للإباحة بنص خاص لمن كانت له صفه الموظف العمومى وفى الحالات التى له فى تطبيقها سلطة تقديرية [1] .

ذلك أن الدولة تباشر عن طريق موظفيها مجموعة اختصاصات حددها القانون قد يكون فى بعضها مساساً بحقوق الأفراد ، وقد رأى المشرع إباحة عمل الموظف فى هذه الحالة حتى يمكن الدولة من مباشرة اختصاصاتها وإدخال الطمأنينة فى نفوس موظفيها ، طالما حسنت نيتهم فلا يعوقهم الخوف من المساءلة الجنائية عن تأدية عملهم [2] .

لذا تنص المادة ٦٣ عقوبات أنه (لا جريمة إذا وقع الفعل من موظف أميرى فى الأحوال الآتية :

أولاً : إذا ارتكب الفعل تنفيذاً لأمر صادر إليه من رئيس وجبت طاعته أو اعتقد أنها واجبة عليه.

ثانيًا : إذا حسنت نيته وارتكب فعلاً تنفيذا لما أمرت به القوانين أو اعتقد أنه إجراءه من اختصاصه.

---

(١) د/ محمد عبد الحميد أبو زيد : طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعيه ،صـ٢٦٤ ،مرجع سابق.

(٢) انظر / الموسوعه الجنائية الحديثة / التعليق على قانون العقوبات فى ضوء الفقه وأحكام النقض ، مستشار د/ عبد الحكم فودة ، المجلد الاول ،صـ٤٦١ ،٤٦٢ ، ، ط ٢ ٢٠٠٢ ، دار الفكر والقانون / المنصورة .

وعلى كل حال يجب على الموظف أن يثبت أنه لم يرتكب الفعل إلا بعد التثبت والتحرى وأنه كان يعتقد مشروعيته وأن اعتقاده كان مبنياً على أسباب معقولة) .

والنص السابق خاص بالموظف العام فلا يستفيد منه من لم تكن له هذه الصفة ، كما أن فيه ما يفيد منع قيام المسئولية الجنائية عن الموظف العام إذا كان الفعل مخالفاً للقانون وأداه الموظف بعد التثبت والتحرى وحسن النية .

والحالات التى وردت بنص المادة ٦٣ عقوبات يمكن حصرها فى حالتين رئيسيتين :

الحالة الأولى : العمل المشروع .

الحالة الثانية : العمل غير المشروع .

وقبل أن أتناول هاتين الحالتين بشيء من التفصيل لا بد من تحديد المقصود بالموظف العام فى تطبيق المادة ٦٣ عقوبات .

أولاً : المقصود بالموظف العام فى تطبيق المادة ٦٣ عقوبات :

لم يتضمن قانون العقوبات تعريفاً للموظف العام ومع ذلك فإن للموظف العام فى نظر هذا القانون مفهوم يختلف عن مفهوم الموظف العام فى القانون الإدارى حتى يمكن أن يتلاءم مع الاعتبارات التى من أجلها تقرر هذا السبب من أسباب الإباحة [١] .

وقد استقر قضاء محكمه النقض المصرية على أن الموظف العام هو من يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام عن طريق شغله منصباً يدخل فى التنظيم الإدارى لذلك المرفق [٢] .

---

(١) د/ محمد زكى أبو عامر : قانون العقوبات القسم العام صـ٣٣٨ ، ط١٩٨٦ ، دار المطبوعات الجامعيه الاسكندرية .

(٢) حكم محكمة النقض فى الطعن رقم ١٦٠٧٧ لسنة ٥٩ق ، جلسة ١٧ نوفمبر١٩٩١ ، مجموعة الاحكام الصادرة من الدوائر الجنائية ، السنة ٤٢ ، صـ٩٨ ، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ١٩٩٧ م .

وواضح أن هذا المعيار يعول على معيار المرفق العام ويتفق مع تعريف القانون الإدارى للموظف العام . غير أن التعريف المتقدم لا يتفق مع مدلول الموظف العام طبقاً للمادة ٦٣ عقوبات لأن الدولة قد تضطر فى ظروف استثنائية إلى الاستعانة بأناس ليسوا موظفين عموميين ، وذلك لممارسة بعض المهام اللازمة لسير المرفق العام كالمكلفين بخدمة عامة ومن يعملون لدى الدولة بعقود خاصة وقد تقضى طبيعة عمل هؤلاء أن يتجاوزا بحسن نية حدود الأوامر التى توجه إليهم من رؤسائهم .

ولو طبقنا المعيار السابق لتعريف الموظف العام لخرج هؤلاء من زمرة الموظفين العموميين ولأحجموا بالتالى من تقديم خدماتهم فى ظروف قد تكون الدولة فى أشد الحاجة إليها.[1]

لذلك فإن الضرورة تقضى الأخذ بالمفهوم الواسع للموظف العام بحيث يدخل فيه من كان يباشر للدولة عملاً دائماً أو مؤقتاً ، سواء كان مرتبطاً مع الدولة بعقد مؤقت أو كان مكلفاً بخدمة عامة، وسواء كان يتقاضى أجراً عن عمله أم لا ، مستخدماً فى مرفق عام إدارى أم صناعى أم تجارى.

وقد قررت محكمه النقض بعد ذلك أن الموظف العام هو من يتولى قدراً من السلطة العامة .[2]

وطبقا لذلك يدخل فى نطاق الإباحة من ليس موظفاً عاماً بالمعنى الدقيق فى فقه القانون الإدارى ، وجدير بالملاحظة أن محكمه النقض حين التزمت أولاً بتعريف القانون الإدارى للموظف العام لم تكن تهدف إلى وضع تعريف يتسم بالعمومية والشمول بحيث ينصرف إلى معنى الموظف العام فى تطبيق أحكام القانون العام الجنائى ، وإنما كانت تهدف إلى تعريف يتعين الأخذ به

---

(١) د/ محمد عبد الحميد أبو زيد : طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية ، ص٢٧١ ، مرجع سابق .

(٢) حكم محكمة النقض رقم ٨٣٥ لسنة ٣٣ق ، جلسة ٣ فبراير ١٩٦٤ ، مجموعة الأحكام الصادرة من محكمة النقض الهيئة العامة للمواد الجزائية ، السنة ١٥ ، ص٩٧- مطبعة دار القضاء العالى ١٩٦٤ .

لتطبيق أحكام المادة ٦٣ من قانون الإجراءات الجنائية المصرى الخاصة برفع الدعوى الجنائية ضد موظف عام ، وأحكام هذه المادة جاءت على سبيل الاستثناء من القواعد العامة للقانون الجنائى.(١)

ثانيا : العمل المشروع :

تصرف الموظف يكون مشروعاً فى حالتين :

أ- إذا ارتكب الموظف الفعل تنفيذاً لما أمرت به القوانين مباشرة

ب- إذا كان تنفيذاً لأمر رئيس تجب طاعته ، إذ أن تنفيذ أمر الرئيس يعد تنفيذا لما أمرت به القوانين بطريق غير مباشر.

فالتنفيذ فى الحالتين يكون فى الواقع بأمر القانون .

الحالة الأولى : حالة تنفيذ أمر القانون :

ليس هناك شك فى إطاعة أمر القانون يعد سبباً عاماً ومطلقاً لإباحة سائر الأفعال الصادرة إنفاذاً له ولو كانت تشكل جريمة بحسب الأصل ، وسواء كان مرتكبها موظفاً عاماً أو لم يكن ، وتجد إباحة الفعل سندها فى ذات النص القانونى الذى يأمر بارتكاب الفعل أو ينهى عنه ولا صعوبة فى ذلك لأن صفة المشروعية تأتى مباشرة من القانون فمأمور الضبط الذى ينفذ أمراً صادراً إليه من سلطة التحقيق بالقبض على إنسان أو تفتيشه يستمد هذا الفعل إباحته من القانون الذى يأمره بإنفاذ هذا الواجب ، فأمر القانون فى هذه الحالة كاف بذاته لإباحة الفعل سواء كان مرتكبه موظفاً عاماً أو لم يكن .(٢)

وقد يمنح القانون الموظف سلطه تقديرية فى إتيان الفعل أو الإحجام عنه كالقبض والحبس الاحتياطى فإنهما رخصة للمحقق فإذا شاء استعملها ، لأن ظروف الدعوى تقتضى فى تقديره لزوم القبض أو الحبس الاحتياطى وتسمح بأيهما فى حدود الإباحة القانونية .

---

(١) د/ مهدى مليف تركى : حدود الاباحة فى فعل الموظف العام، صـ١١٥، ١١٦ ، مرجع سابق.

(٢) د/ محمد زكى أبو عامر : قانون العقوبات القسم العام صـ٣٤٠، ٣٤١ ، مرجع سابق.

وهنا تبرز أهمية المادة ٦٣ عقوبات وأهمية اقتصار حكمها على الموظفين العموميين، إذ يصبح فعل الموظف بمقتضاها مباحاً طالما أعمل الموظف تقديره الشخصي واستخدم الرخصة التى منحها القانون له ، بشرط التزام القيود الموضوعية والشخصية اللازمة لإباحة الفعل وذلك حتى يعفى من المسئولية .[١]

الحالة الثانية : تنفيذ أمر الرئيس الواجب الطاعة :

والفرض فى هذه الحالة أن القانون يتطلب لمشروعيه العمل الذى يقترفه المرءوس : صدور أمر من الرئيس بتنفيذ ما أمر به القانون ، وفى هذه الحالة لا تتوافر الإباحة بدون اجتماع الاثنين معاً :أمر القانون وأمر الرئيس.

ومثل هذه الحالة أن ينفذ الجلاد الحكم الصادر بالإعدام فى متهم ، فيتعين لإباحة هذا التنفيذ صدور أمر بذلك من السلطة المختصة ، فضلاً عن نص القانون الذى يبيح الإعدام.[٢]

ويكون أمر الرئيس مشروعاً إذا توافرت شروط شكليه وأخرى موضوعيه يتطلبها القانون وتنعكس بالتالى مشروعيه أمر الرئيس على تنفيذه .[٣]

ومن الجدير بالذكر أنه لا يهم فى هذا الصدد ما اعتقده المرءوس ، فسواء اعتقد عدم مشروعية الأمر رغم شرعيته فى الحقيقة أو كان جاهلاً بالإباحة ، فإن فعله يكون مباحاً لأن أسباب الإباحة موضوعيه والجهل بها لا يحول دون سريان أحكامها.[٤]

---

(١) د/ محمد عبد الحميد أبو زيد : طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية ، صـ٢٨٠ ، مرجع سابق وأيضا ، د/ محمد زكى ابو عامر : قانون العقوبات ، القسم العام ، صـ٣٤١، مرجع سابق.

(٢) د/ أحمد فتحى سرور : الوسيط فى قانون العقوبات (القسم العام) ، صـ٢٢٢، مرجع سابق.

(٣) انظر فى تفصيل هذه الشروط : د/ محمد زكى ابو عامر : قانون العقوبات القسم العام ، من صـ٣٤٢:٣٤٧، مرجع سابق.

(٤) انظر / الموسوعه الجنائية الحديثة فى التعليق على قانون العقوبات، مستشار دكتور/ عبد الحكم فودة، صـ ٤٦٤ ، مرجع سابق .

ثالثاً : العمل غير المشروع :

تظهر أهميه المادة ٦٣ عقوبات عندما يكون تصرف الموظف العام غير مطابق للقانون ، ويكون تصرف الموظف غير مشروع فى حالتين :

(١) إذا كان الفعل خارجاً عن نطاق اختصاص الموظف .

(٢) إذا كان الفعل تنفيذاً لأمر رئيس طاعته غير واجبة .

وسأوضح الحالتين بشىء من التفصيل المناسب :

الحالة الأولى : إذا كان الفعل خارجاً عن نطاق اختصاص الموظف :

وتتعلق هذه الحالة بتصرف صادر من الموظف وهو معتقد – على غير أساس سليم – أن الفعل الذى يأتيه من اختصاصه مع أنه فى الواقع خارج عن دائرة اختصاصه أو متجاوزا هذا الاختصاص .

وذلك مثل الأمر الصادر من مأمور الضبط القضائى بالقبض على المتهم فى غير الأحوال المقررة قانوناً ، أو يصدر أحد أعضاء النيابة أمرا بتفتيش منزل غير متهم دون الحصول على أمر مسبب من القاضى الجزئى [١].

وهناك حالات يبدو منها الموظف العام مغتصباً للسلطة فى حالة صدور أمـر منه خـارج نطاق الوظيـفـة الإدارية ، ومن ثم يكون من حق الموظف «المرءوس» التحرر من واجب الطاعة والاحترام لهذا الأمر ، وليس هناك مبرر لإعفائه من المسئولية ، لأن رفع المسئولية الجنائية مشروط باعتقاد الموظف أن العمل الذى قام به مشروع وإلا فهو مسئول ، كما أن من حق الأفراد العاديين الذين لا تحكمهم قـاعـدة الطاعـة التـامـة للرؤسـاء التـحـرر من هذه الأوامر المعدومة من باب أولى [٢] .

---

(١) د/ محمد زكى أبو عامر: قانون العقوبات، القسم العام، صـ٣٤٩، ٣٥٠، مرجع سابق . وأيضاً: د/ محمد عبد الحميد أبو زيد – طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعيه ، صـ٢٨٨ ،مرجع سابق

(٢) د / سليمان الطماوى : النظرية العامة للقرارات الادارية ، صـ٤٢٣،٤٢٤ ، ط سنة ١٩٧٦، دار الفكر العربى .

الحالة الثانية : إذا كان الفعل تنفيذاً لأمر رئيس طاعته غير واجبة :

وتتعلق هذه الحالة بقيام أحد الموظفين العموميين بتنفيذ تصرف معين يشكل جريمة بناء على أمر غير مشروع ،إما لمخالفة الأمر ذاته للقانون وإما لأن الآمر لا اختصاص له بإصدار الأمر، ولكن خفى العيب الذى يشوب الأمر على المرءوس فاعتقد أن طاعة الرئيس فيه واجبة ، وعندئذ يمكن أن يعفى المرءوس من المسئولية الجنائية دون أن تزول الصفة الإجرامية لفعله (1).

وذلك مثل تنفيذ مأمور الضبط لأمر باطل من عضو نيابة بالقبض أو التفتيش وفى هذه الحالة يكون الأمر الصادر من الرئيس معيب شكلاً ،أو إذا كان الأمر الصادر من الرئيس ينطوى على ارتكاب جريمة يعاقب عليها القانون وفى هذه الحالة يكون الأمر معيباً موضوعياً لمخالفته النظام العام (2).

وبناءً على ذلك فإن التصرف غير القانونى لا يدخل فى جميع الأحوال فى نطاق الإباحة بل يتوقف دخوله فى هذا النطاق على شرطين هما : حسن نية الموظف ، وقيامه بما يمليه عليه واجبه من التثبت و التحرى .

أولاً : حسن النية :

ومعنى ذلك أن يكون الموظف قد قام بالعمل القانونى وهو يعتقد أنه عمل سليم ومشروع ، والدليل أن يكون الإعتقاد مبنياً على أسباب معقولة – كما لو اعتقد أنه يأتى عملاً داخلاً فى اختصاصاته التى يوجبها عليه القانون مباشرة ويخوله السلطة فى أدائها ، وتقدير معقولية الأسباب التى بنى عليها الموظف اعتقاده أمر يرجع إلى ظروف وملابسات كل قضية ، وحالة المتهم وظروفه

– وانظر / الموسوعة الجنائية الحديثة فى التعليق على قانون العقوبات ، م.د/ عبد الحكم فودة ، صـ ٤٦٥ ، مرجع سابق.

(1) د/ محمد عبد الحميد أبو زيد : طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعيه ، صـ٢٨٩ ،مرجع سابق.

(2) انظر / الموسوعة الجنائية الحديثة فى التعليق على قانون العقوبات ، م.د/ عبد الحكم فودة ، صـ ٤٦٥ ، مرجع سابق.

الخاصة تدخل بغير شك فى جميع الاعتبارات التى ينبغى أن يعمل القاضى لها حساباً فى تقديره .

فمثلاً الجندى العادى فى النظام العسكرى لا يمكن أن يستوى مع الضابط مهما صغرت رتبته ، وما لا يقبل من هذا الأخير فى مقام الإحتجاج باعتقاده مشروعية فعل ارتكبه طاعة لأمر رئيس أعلى منه رتبة قد يقبل على العكس من الجندى الذى له من ثقافته المحدودة ما قد يشفع فى القول باعتقاد مشروعية الفعل الذى بنى على أسباب معقولة (١) .

وهناك أوامر كثيرة تخرج أصلاً من اختصاص الرؤساء جميعاً وهى الأوامر الصادرة بارتكاب وقائع صارخة فى انتهاكها لحكم القانون ، ولا يمكن للرجل العادى الفهم أن يفترض أنها مما يجوز للرؤساء أن يأمروا به مهما كان شأن الرئيس الآمر ، وذلك لخروجها على الحد ولا خلالها بكرامة الإنسان ومثال ذلك الأوامر الصادرة بتعذيب المتهمين أو هتك أعراضهم، إذ معلوم لدى الكافة أنها أمور محرمة قانوناً ويبدو فيها بجلاء تخلف شرط حسن النية .

ومن ثم لا يجدى أ ى متهم التوسل بالمادة ٦٣ عقوبات ، للإفلات من المسئولية الجنائية عما إقترفه من جرائم لأنها أوامر لا طاعة فيها ،إذ لا طاعة لمخلوق فى معصية الخالق (٢) .

والمادة ٦٣ عقوبات وضعت على عاتق الموظف المتهم عبء إثبات توافر الأسباب المعقولة فى سبيل الخلاص من المسئولية .

---

(١) د/ على راشد : القانون الجنائى ، صـ٥١٧ ، ٥١٨ ، الطبعة الثانية ١٩٧٤ ، دار النهضة العربية / القاهرة وايضا د/ حسن محمد ربيع ، شرح قانون العقوبات / القسم العام ، صـ٤٤٩ ، ٤٥٠ ، ط ١٩٩٦ ، دار النهضة العربية .

(٢) د/ حسن محمد ربيع : شرح قانون العقوبات / القسم العام ، صـ٤٥٠ ، مرجع سابق وأيضا : د/ محمد زكى أبو عامر ، قانون العقوبات / القسم العام ، صـ٣٥٢ ، مرجع سابق.

ثانياً : التثبيت والتحرى :

لم يكتف المشرع بثبوت حسن النية عند الموظف المخطئ لإعفائه من المسئولية وإنما تطلب أيضاً أن يكون الموظف قد تثبت وتحرى عن مشروعية فعله وأن يكون اعتقاده بالمشروعية قائماً على أسباب معقولة .

ومقتضى هذا الشرط أن لا يقدم الموظف على العمل إلا بعد اتخاذ قدر من الحيطة والتعقل لازم على مثله فى مثل ظروفه ، فالموظف المتهور غير المتبصر الذى يقوم عمله على الرعونة وعدم الحيطة لا يتمتع بالإعفاء [1] .

ومرجع الأمر فى وقائع وملابسات كل دعوى إلى ظروف المتهم الخاصة وتقدير القاضى لكل تلك الوقائع والملابسات والظروف ، ففرصة المرءوس فى النظام العسكرى للتحرى والتثبت من شرعية ما يلقى إليه من أوامر الرؤساء أقل من فرصة المرءوس فى النظام المدنى ، لأن الالتزام بالطاعة فى النظام العسكرى أشد قوة منه فى النظام المدنى .

هذا ما لم يكن أمر الرئيس مخالفاً للقانون مخالفة سافرة يدركها الرجل العادى الفهم بغير حاجة إلى أدنى قدر من التثبيت و التحرى كما لو انطوى الأمر على ارتكاب جريمة كضابط يصدر أمره إلى جندى بإطلاق النار على المتظاهرين وقتلهم [2] .

ويمكن القول أن المشرع يريد بهذين الشرطين أن يثبت الموظف أنه رغم تجاوزه فإن مسلكه لا ينطوى على العمد الذى ينفيه حسن النية، ولا على الخطأ الذى تنفيه الحيطة المؤسسة على التثبت والتحرى ، ومن ثم يعد غير مسئول عن أى جريمة عمدية ولا غير عمدية تطبيقاً للقواعد العامة . على أنه إذا شاب تصرف الموظف المتجاوز أى عمد أو خطأ يكون فى هذه الحالة مستحقاً

---

(١) الموسوعة الجنائية الحديثة فى التعليق على قانون العقوبات ، م.د/ عبد الحكم فودة ، صـ٤٦٦ ، مرجع سابق.

(٢) د/ على راشد : القانون الجنائى ، صـ٥١٨ ، مرجع سابق.

للمساءلة . أما العمد فإنه يسقط الشرطين المتقدمين كليهما ، وأما الخطأ فإنه ينفى شرط التثبت و التحرى . ومثال حالة العمد أن يدرك الموظف أن ما يأمره به رئيسه ينطوى على جريمة لا تبيحها الظروف ولكنه يقدم عليها بقصد الانتقام ومثال الخطأ الإهمال الذى لا يبلغ درجة كبيرة من الجسامة كما إذا كان الأمر يتطلب شيئا من التثبت و التحرى فيكون مظهر الإهمال هو عدم اتخاذ هذا القدر من الحيطة [1] .

ويقع على الموظف عبء إثبات حسن النية وأيضا أنه قام بالتثبت والتحرى وذلك على خلاف القواعد العامة [2] .

---

(١) د/ على راشد : القانون الجنائى ، صـ٥١٩ ، مرجع سابق.

(٢) د/ محمد زكى أبو عامر : الاثبات فى المواد الجنائية ، صـ٩٣ ، ط١٩٨٥ ، دار المطبوعات الجامعيه – الاسكندرية.

المبحث الثاني

مدى مسئولية الموظف العام جنائياً عن تنفيذ الأمر الرئاسى في الفقه الإسلامي

إذا كان القانون الجنائي يقرر أن أداء الواجب يعتبر سبباً من أسباب الإباحة ، فإن الشريعة الإسلامية عرفت الإباحة منذ أكثر من أربعة عشر قرنا من الزمان ، وذلك باعتبارها من الأحكام الشرعية التي تتعلق بالمخاطبين بحكم الشرع [1] .

وسأتناول هذا المبحث على الوجه الآتي :

المطلب الأول : مفهوم الإباحة وأنواعها .

المطلب الثانى : أداء الواجب كسبب من أسباب الاباحة .

---

(١) يعرف الحكم الشرعي بأنه خطاب الله المتعلق بأفعال المكلفين اقتضاءً أو تخييراً أو وضعاً ، ويظهر من هذا التعريف أن تعلق خطاب الشارع بافعال المكلفين ينقسم إلى ثلاثة أقسام (١) تعلق على وجه الاقتضاء الذى هو الطلب سواء كان طلب الفعل جازما أو غير جازم ، أو كان طلب الترك جازما أو غير جازم . (٢) تعلق على وجه التخيير بين فعل لشيىء وتركه دون ترجيح لأحد الجانبين على الآخر ، والذى يترتب على ذلك هو الاباحة ويسمى الفعل مباحا ، وهذا القسم هو المقصود من البحث . (٣) تعلق على وجه الوضع بجعل الشيىء سبباً أو شرطاً أو مانعاً .

انظر : إرشاد الفحول للشوكاني ، ص٦ ، الطبعة الاولى ١٣٥٦ هـ/ ١٩٣٧م ، مطبعة مصطفى البابي الحلبي وأولاده القاهرة ، ومن المراجع الحديثة : الدكتور عبد المجيد مطلوب ، أصول الفقه الاسلامي ، ص٤١٥ وما بعدها ، ط ١٤١١هـ/ ١٩٩١ ، دار النهضة العربية – القاهرة .

المطلب الأول

مفهوم الإباحة وأنواعها

أولا : مفهوم الإباحة :

أورد الأصوليون عدة تعريفات للمباح باعتبار أنه متعلق الإباحة منها أنه (المخير فيه بين الفعل والترك من غير مدح ولا ذم لا على الفعل ولا على الترك) [1] .

ومنها أيضاً تعريفه بأنه : (ما دل الدليل السمعي على خطاب الشارع بالتخيير فيه بين الفعل والترك من غير بدل) [2] .

ويعد هذا التعريف أكثر دلالة على المعنى ، وقبولاً ، وقد قال به الإمام الآمدى .

فالقيد الأول فى تعريف الآمدى أراد به أن يفصل المباح عن فعل الله تعالى إذ فعله تعالى لا يتوقف على دليل ولأن تخيير الله تعالى لا يترتب على دلالة الدليل .

والقيد الثاني الذى هو (من غير بدل) يفصل به عن المباح كلا من الواجب الموسع فى أول الوقت والواجب المخير؛ لأن التخيير فى هذين النوعين من الواجب مقيد بوجود البدل عن كل منهما وإلا لم يكن هناك تخيير ، بخلاف التخيير فى المباح فإنه لا يرتبط بالبدل [3] .

---

(١) الموافقات للامام الشاطبى بتحقيق محمد محي الدين عبد الحميد ، جـ١ ، صـ٦٣ ، نشر مكتبة ومطبعة محمد علي صبيح وأولاده – القاهرة .

(٢) انظر/ الإحكام فى اصول الأحكام للإمام العلامة سيف الدين أبى الحسن على بن أبى على بن محمد الآمدى ، ت ٦٣١ هـ ، جـ ١ ، صـ١٧٦ ، ط ٣ ١٤٠٣هـ/ ١٩٨٣م ، دار الكتب العلمية/ بيروت لبنان .

(٣) د/ محمد سلام مدكور : نظرية الاباحة عند الاصولين والفقهاء، صـ٣٦، ٣٧ ، مرجع سابق .

هذا ويعرف فقهاء الشريعة الإباحة بأنها ضد الحظر، وأن المباح ما أجيز للمكلفين فعله وتركه بلا استحقاق ثواب ولا عقاب أو مأخذ فيه (1) .

وتستعمل الإباحة استعمالاً فقهيا بمعنى الإذن كما جرى عليه الشريف الجرجانى في تعريفاته حيث يقول (الإباحة : الإذن بإتيان الفعل كيف شاء الفاعل) (2) .

وقد يكون هذا الإذن من الشارع ويكون في الإستيلاء على المال المباح ، وهو كل ما خلقه الله لينتفع به الناس على وجه معتاد ، وليس في حيازة أحد مع إمكان حيازته كما يكون في مجرد الانتفاع كالإذن في الانتفاع بالمساجد والطرقات بما شرعت له ، كما يكون الإذن من الأفراد بعضهم مع بعض سواء كان الإذن بالعين استهلاكاً لرقبتها ، أو كان الإذن بمنفعة العين فقط (3) .

ويستفاد مما سبق أن الإباحة ترجع إلى إذن الله للعبد أن يأتى الفعل الذى يطلق عليه اسم المباح سواء فسرت الإباحة بأنها : التخيير بين الفعل والترك من غير مدح ولا ذم كما يرى بعض الأصوليين ، أو بعبارة أخرى ما أجيز فعله وتركه بلا استحقاق ثواب ولا عقاب كما يرى بعض الفقهاء ، أو فسرت بالإذن سواء كان إذنا من الله أو إذنا من العباد على حد تعبير الفقهاء في بعض إطلاقاتهم للإباحة ، فإن هذا كله يرجع إلى معنى الإذن من الشارع ولولا صدور ما يدل على الإذن منه لما كان الفعل سائغاً ولا جائزاً وقوعه بحال من الأحوال ، حتى في إذن العباد بعضهم البعض فإن الإذن لا يسوغ التنازل إلا

---

(1) الاختيار لتعليل المختار : لأبي عبد الله بن محمود بن مودود الموصلى ، جـ4 ، صـ153 ، ط 1987 ، دار الدعوه ، استنبول –تركيا .

(2) التعريفات للجرجانى : الشريف على بن محمد بن على بن السيد الزين ، ابى الحسن الحسينى الجرجانى الحنفى، ت 816 هـ ،تحقيق ابراهيم الإبيارى ، صـ20 ، الطبعة الاولى 1405هـ/ 1985م ، دار الكتاب العربى / بيروت – لبنان .

وانظر ايضا / معجم لغة الفقهاء ، د/ محمد رواس قلعة جى ، صـ15 ، مرجع سابق.

(3) د/ محمد سلام مدكور : نظرية الاباحة عند الاصوليين والفقهاء ، صـ 48 ، مرجع سابق.

على مقتضى قاعدة الشارع الحكيم بأن المأذون فيه بين العباد بعضهم البعض مباح شرعاً [1] .

ثانيا : أنواع الإباحة :

إن المتأمل في الفعل المباح شرعاً يجد أن هناك نوعين من الإباحة أصليه وطارئة .

فالإباحة الأصلية هي الثابتة للأشياء المنتفع بها عند عدم الدليل ، وذلك على الرأى الذى يرى أن الأصل في الأشياء النافعة الإباحة [2] .

أما الإباحة الطارئة فهي التى تطرأ على الفعل الواجب أو المحظور استثناء لسبب من أسباب طروء الإباحة [3] .

وأسباب طروء الإباحة في الشريعة الإسلامية متعددة [4] .

---

(١) د/ محمد سلام مدكور : نظرية الاباحة عند الاصوليين والفقهاء ، صـ ٦٣ ، مرجع سابق .

(٢) انظر / فى أن الأصل فى الاشياء الاباحة أو الحظر : نهاية السول شرح منهاج الوصول فى علم الأصول : لجمال الدين عبد الرحيم الإسنوى . ت ٧٧٢ هـ ، ج١ ، صـ٥٧، ٥٨ ، الطبعة الاولى ١٤٢٠هـ، ١٩٩٩م ، دار الكتب العلمية ، بيروت – لبنان

انظر د/ محمد سلام مدكور : نظرية الاباحة عند الاصوليين والفقهاء صـ٤٦٩ : ٥٠٧ ، مرجع سابق

(٣) يطلق الفقيه ابن عابدين لفظ الاباحة الأصلية على الافعال التى لم يرد فيها حكم بالنهى عن ارتكابها والاباحة الشرعية على الاباحة التى تطرأ على الفعل المحرم فتحيله إلى فعل مشروع .

وانظر فى ذلك / حاشية رد المختار على الدر المختار ، لابن عابدين ، ج١ ، صـ٧٤ ، ٧٥ ، مرجع سابق .

وانظر أيضا فى تقسيم الاباحة إلى نوعين –د/ محمد عبد الله سليمان عرفة : الاباحة عند الأصوليين والفقهاء ،صـ١١٣ ، رسالة دكتوراه مقدمه الى كلية الشريعة القاهرة ١٩٨٣م .

(٤) انظر فى تفصيل أسباب طروء الاباحة: د/ محمد سلام مدكور : نظرية الاباحة عند الاصوليين والفقهاء ، صـ٣٧٢ : ٤٤٠ ، مرجع سابق. وأيضا: د/ محمد عبد الله سليمان عرفة: الاباحة عند الاصوليين والفقهاء ، صـ١٣٨ : ٢٤٢ ، مرجع سابق .

منها حق التأديب للأولاد الصغار وحق التطبيب والدفاع الشرعي سواء تمثل في دفع الصائل أو الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر كدفاع عام ..الخ .

فالضرب محرم على الكافة ولكن تربيه الصغار وتنشئتهم تنشئه طيبه تقتضي بطبيعتها أن يؤدبوا أو يضربوا ، ولما كانت الشريعة توجب على المشرفين الصغار أن يحسنوا تربيتهم وتنشئتهم فقد أبيح لهؤلاء أن يضربوا الصغار بقصد التأديب والتعليم تحقيقاً للواجب المفروض عليهم .

والجرح مثلاً محرم على الكافة ، ولما كانت حياه الإنسان أو راحته قد تتوقف على عمليه جراحية فقد أبيح للطبيب بصفة خاصة جرح المريض ؛ لإنقاذه من آلامه لأن الضرورات تبيح المحظورات كما أن الشريعة توجب على المرء أن لا يلقى بنفسه في التهلكة ، فإحداث الجرح يدفع الضرورة وينقذ النفس من الهلاك [١] .

وعلى ذلك يمكن القول أن الشريعة الإسلامية تعرف نوعين من الإباحة، إباحة أصليه : حيث يخير الشارع الناس بين الفعل والترك دون ترتب ثواب أو عقاب على ذلك ، ولم تسبق الإباحة في هذه الحالة بحكم يخالف حكمها .

أما الإباحة الطارئة وفيها يكون الفعل أصالة وعلى وجه الإطلاق مطلوباً من الشارع فعله أو تركه ثم يعرض ما يقتضي إباحته لطروء سبب من الأسباب التي ترجع إلى استعمال الحق كحق الأب في تأديب أولاده الصغار ، وإما إلى القيام بالواجب وذلك كالجلاد الذي يقوم نيابة عن ولي الأمر بتنفيذ عقوبة الإعدام قصاصاً أو بسبب الردة أو غير ذلك ، فإنه في هذا يقوم بفعل مباح كان محظوراً عليه قبل تحقق ذلك السبب – وهو حين قيامه بذلك إنما يؤدي واجباً عليه بناءً على أمر رئيس تجب طاعته.

---

(١) أ/ عبد القادر عودة : التشريع الجنائي الاسلامي ، صـ٤٧٠ ، مرجع سابق.

المطلب الثانى

أداء الواجب كسبب من أسباب الإباحة

يباح الفعل المحرم فى الشريعة الإسلامية لأسباب متعددة ،ولكنها كلها ترجع إما لاستعمال حق وإما لأداء واجب (١) كما سبق .

فاستعمال الحقوق وأداء الواجبات هو الذى يبيح إتيان الأفعال المحرمة على الكافة ،ويمنع من مؤاخذه الفاعل لأن الشريعة جعلت له حقاً فى إتيان الفعل المحرم أو ألزمته بإتيانه فأباحت له بذلك ما حرم على الكافة (٢) .

وفيما يتعلق باستعمال الحق فهو موضوع واسع جداً وليس مجاله هنا .

أما بالنسبة لأداء الواجب كسبب من أسباب الإباحة ، فإن الشريعة الإسلامية تضع واجبات على عاتق السلطات العامة وتلزمها بأداءها لصالح الجماعة ويقوم بتنفيذ هذه الواجبات الموظفين العموميين على اختلاف درجاتهم كل فيما يختص به (٣) .

وهذه الواجبات التى تفرض على الموظفين العموميين يرجع أساسها فى

---

(١) أ/ عبد القادر عودة : التشريع الجنائى الاسلامى، صـ٤٦٧ ، مرجع سابق .

وقد انتقد د/ محمد سلام مدكور مسلك الاستاذ عبد القادر عودة ، من حصر أسباب الاباحة فى إستعمال الحق وأداء الواجب لأن هذا المسلك من وجه نظرة لا يتناول طروء الاباحة على الواجب لرفع الإلزام ووضع التخيير موضعه ، وهو ناحية من الرخصة ، وعذره فى ذلك أن الذى يعنية فى التشريع الجنائى هو هذا القدر فالوجوب ليس من بحثة ، والعوامل الاخرى كالنسخ لم يتجة إليها لتأثره بمسلك القانون الجنائى فى طروء الاباحة وحصر أسبابها، فهو فى دراستة الشرعية فى موضوع يهدف إلى مقارنة ما جاء فى القانون الجنائى بما يشبهه مما ورد فى الفقه الاسلامى .

انظر ، د/ محمد سلاكم مدكور- نظرية الاباحة عند الاصوليين والفقهاء، صـ٣٧١ بالهامش، مرجع سابق .

(٢) أ/ عبد القادر عودة ، انظر التشريع الجنائى الاسلامى ، صـ٤٦٧، مرجع سابق.

(٣) أ/ عبد القادر عودة :التشريع الجنائى الاسلامى ، صـ٥٥٧، ٥٥٨، مرجع سابق.

الشريعة الاسلامية الى ما يفرضه قرار التولية للوظيفة من بيان حدود عمل الموظف وسلطاته الوظيفيه وحقوقه وواجباته [1] .

والقاعدة فى الشريعة الإسلامية أن الموظف لا يسأل جنائياً إذا أدى عمله طبقاً للحدود المرسومة لهذا العمل – أما إذا تعدى هذه الحدود فهو مسئول جنائياً إذا كان يعلم انه لا حق له فيه ، أما إذا حسنت نيته فأتى العمل وهو يعتقد أن من واجبه إتيانه فلا مسئولية عليه من الناحية الجنائية [2] .

ومن تطبيقات هذه القاعدة إقامة الحدود فلا خلاف بين الفقهاء فى أن سائر الحدود إذا أتى بها على الوجه المشروع من غير زيادة فلا مسئولية على مقيمها عما تؤدى إليه من تلف، وإن زاد على الحد فتلف وجب الضمان لأنه تلف ناتج عن عدوان فأشبه ما لو ضربه فى غير الحد ، وهذا فى حالة ما إذا زاده من عند نفسه . وإن أمره الإمام بالزيادة على المقدر وكان مقيم الحد يعتقد وجوب طاعة الإمام ويجهل ظلمه فالمسئولية على الإمام . وإن كان عالماً بالتحريم (أى مقيم الحد) فالضمان عليه كما لو أمره الإمام بقتل رجل ظلما[3] .

يقول الإمام النووى فى شرح مسلم : أجمع العلماء على أن من وجب عليه الحد فجلده الإمام أو جلاده الحد الشرعى فمات فلا دية فيه ولا كفارة لا على الإمام الحاكم ولا على جلاده ولا فى بيت المال [4] .

---

(١) بتصرف من د/ محمد باهى ابو يونس : الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة فى النظام الادارى الاسلامى صـ٢٣٩ ، مرجع سابق.

(٢) أ/ عبد القادر عودة :التشريع الجنائى الاسلامى ، صـ٥٥٨ ، مرجع سابق،

(٣) انظر فى ذلك / أسنى المطالب ، شرح روض الطالب ، للإمام زكريا الانصارى الشافعى ، وبهامشه حاشية ابى العباس احمد الرملى الكبيرالانصارى ، ج٤ ، صـ١٦٣ ،١٦٤ ، نشر المكتبة الاسلامية / القاهرة . وأنظر ايضا المغنى لابن قدامه للعلامة موفق الدين ابى محمد عبد الله بن احمد بن محمد بن قدامه ، ت ٦٢٠ هـ جـ ١٠ ، صـ ٣٣٤ ، الطبعة الاولى ١٤٠٣هـ/١٩٨٣ م ، دار الكتاب العربى ، بيرت ، لبنان.

(٤) صحيح مسلم بشرح النووى ج١١ صـ٢٢١ ، مرجع سابق . وانظر أيضا : السيد سابق : فقة السنة ، ج٢، صـ٤١٧ ، الطبعة الخامسة ١٤١٢هـ/١٩٩٢ م ، نشر دار الفتح للإعلام العربى القاهرة.

وجاء أيضاً في شرح فتح القدير أن « من حده الإمام فمات فدمه هدر لأنه فعل ما فعل بأمر الشرع وفعل المأمور لا يتقيد بشرط السلامة »[1] .

وعلة ذلك أن المأمور لابد له من طاعة الآمر بفعل ما أمر به وإلا عوقب والسلامة خارجة عن وسعه ، لان أداء الواجب له شروط إن التزمها من يؤدى واجبه فتلف من هو محل هذا الواجب فلا ضمان عليه ، ولا تشترط السلامة فى أداء الواجب فلا يتصور الأمر بالضرب المؤلم الزاجر مع اشتراط السلامة عليه ، ولا تشترط السلامة الا فى استعمال الحق .

وتطبق "القاعدة السابقة أيضاً فى التعازير فقد جاء فى نصاب الاحتساب نقلاً عن الجامع الصغير الخانى : (لو أن أربعة شهدوا على رجل بما يوجب التعزير فعزره الإمام ومات منه فلا ضمان وذلك عند الإمام مالك وأبى حنيفة وأحمد ، وقال الشافعى : يجب ضمانه فى بيت المال بخلاف ما إذا شهدوا بما يوجب الحد فضربه ومات منه لا يجب الضمان بالإجماع [2] .

والشافعى يحتج بوجوب التفريق بين الحد والتعزير ، لأن التعزير مشروع التأديب فيكون مباحاً كتأديب الولد والزوجة لأن هذا حقه فيتقيد بشرط السلامة وأما الآخر (أداء الواجب) فواجب عليه له شروط محددة إن التزمها من يؤدى واجبه فتلف من هو محل هذا الواجب فلا ضمان عليه .

ولا شك أن القول بعدم الضمان مبنى على عدم ترتب المسئولية .

وبناءً على ما سبق يمكن القول أن أداء الواجب يعتبر سبباً عاماً من أسباب الإباحة فى الشريعة الإسلامية متى جاء موافقا لمقاصد الشريعة وأغراضها ،

---

(١) شرح فتح القدير لابن الهمام ،ج٥، صـ١١٨، ١١٩ مرجع سابق .

(٢) نصاب الاحتساب: لعمر بن محمد بن عوض السنامي ، ت ٧٣٤ هـ ، تحقيق الدكتور / مريزن سعيد عسيرى ، صـ١٠٨ ، ١٠٩ ، الطبعة الاولى ١٤١٤هـ/١٩٩٣م ، دار الوطن ، الرياض / المملكة العربية السعودية .

فالموظف له أن يباشر السلطة التى خولتها له الشريعة غير مسئول عما يترتب على ذلك من ضرر ما دام لم يتعد حدود عمله [1] .

لأن الواجب لا يتقيد بشرط السلامة، لأنه لابد للمكلف به من إتيانه ، فمن أقام الحدود على الوجه المشروع من غير زيادة فلا مسئولية عليه عما تؤدى إليه من تلف [2] .

ففى مسألة الجلاد الذى أنابه ولى الأمر عنه لتنفيذ عقوبة الإعدام قصاصاً أو نحو ذلك مما كان مهدر الدم فإنه فى هذا يقوم بفعل مباح كان محظوراً قبل تحقق ذلك السبب ، والجلاد كموظف عام ينفذ أمر الرئيس الذى تجب طاعته بالنص الكريم ﴿ يأيها الذين ءامنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرسول وأولى الأمر منكم ..﴾ الآية [3]

ولكن حق الأمر وواجب الطاعة كلاهما مقيد غير مطلق فليس لآمر أن يأمر بما يخالف الشريعة، وليس لمأمور أن يطيع فيما يخالف الشريعة ، سواء كان موظفاً أو غير موظف تطبيقاً لقوله تعالى ﴿ فإن تنازعتم فى شىء فردوه إلى الله والرسول ﴾. الآية [4]

وقوله – صلى الله عليه وسلم – (لا طاعة لمخلوق فى معصية الخالق). الحديث [5] .

وقوله – صلى الله عليه وسلم – (من أمركم من الولاة بغير طاعة الله فلا تطيعوه). الحديث [6] .

---

(١) د/ محمد سلام مدكور : نظرية الاباحة عند الصوليين والفقهاء ، صـ٤٧٤، مرجع سابق.
(٢) عبد القادر عودة : التشريع الجنائى الاسلامى ، صـ٥٥٨، مرجع سابق.
(٣) سبق تخريجها.
(٤) سبق تخريجها.
(٥) سبق تخريجه.
(٦) فتح البارى شرح صحيح البخارى : للحافظ ابن حجر العسقلانى ، ج٨، صـ٦٠ ، مرجع سابق.

وعلى ذلك إذا أمر الرئيس مرءوسه بعمل مخالف للشريعة فأتاه وهو عالم بأنه غير مباح ، كان على المرءوس عقوبة الفعل الذى أتاه . أما إذا كان الفعل محرماً ولكن المأمور لا يعلم بذلك ونفذه طاعة للأمر معتقداً أنه غير محرم فلا مسئولية على المأمور لحسن نيته بشرط أن يكون الفعل داخلاً فى اختصاص الآمر .

المبحث الثالث

موازنة بين القانون الإدارى والفقه الإسلامى

بالنسبة لنظرة القانون الجنائى والفقه الإسلامى لمفهوم الإباحة ، فإن نظرة كل منهما لا تكاد تختلف عن الأخرى حيث إن المباح شرعاً ما دل الدليل الشرعى على التخيير فيه بين الفعل والترك ، وعدم ترتب ثواب وعقاب على ذلك .

فى حين يرى شراح القانون أن كل ما لم ينص على منعه وتجريمه فهو مباح بناءً على قاعدة لا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون .

كما نجد أيضاً أن الفقه الإسلامى فقد عرف نوعين من أنواع الإباحة هما الإباحة الأصلية حيث يخير الشارع فيها بين الفعل والترك دون ترتب ثواب ولا عقاب على ذلك ولم تسبق بحكم يخالف حكمها ، أما النوع الثانى فهو الإباحة الطارئة ويعبر عنها شرعاً بالإباحة الشرعية حيث تطرأ على الفعل المحرم فتحيله إلى فعل مشروع .

أما بالنسبة لأداء الواجب فهناك توافق بين القانون الجنائى والفقه الإسلامى فى اعتبار أداء الواجب سبباً من أسباب الإباحة ، وعدم مسئولية الموظف عن تنفيذ أمر رئيسه ، وما يترتب على هذا التنفيذ من ضرر طالما لم يتجاوز حدود عمله .

كما أن هناك اتفاقا أيضا فى الاعتداء بحسن نية الموظف إذا نفذ الأمر غير المشروع معتقدا مشروعيته أو معتقداً وجوب الطاعة للآمر ، وكذلك أيضاً فى حالة تجاوزه حدود الأمر المشروع واعتقاده وجوب الطاعة وجهله تحريم التجاوز عن حدود الأمر المشروع ، وبالتالى يعفى الموظف من المسئولية هنا وتقع على عاتق الرئيس الآمر .

على أن هناك أمراً يخالف فيه الفقه الإسلامى القانون الجنائى حيث يرى شراح القانون أن الموظف (المرءوس) عليه أن ينفذ الأمر المخالف للقانون طالما لم تصل المخالفة إلى حد ارتكاب الجرائم – فى حين نرى فى الفقه الإسلامى أنه على الموظف أن يمتنع عن طاعة الأمر غير المشروع أيا كانت درجة عدم مشروعيته أى ولو لم تصل إلى حد ارتكاب الجرائم ؛ لأنه ليس للآمر أصلاً أن يأمر بما يخالف شرع الله ، فإن أمر بما يخالف شرع الله فيجب على الموظف المأمور أن يمتنع عن تنفيذ هذا الأمر لأنه لا طاعة لمخلوق فى معصية الخالق.



مدى مسئولية الموظف العام عن تنفيذ الأمر الرئاسى في القانون المدنى والفقه الإسلامى

ويحتوى على ثلاثة مباحث :

المبحث الأول : مدى مسئولية الموظف العام عن تنفيذ الأمر الرئاسى في القانون المدنى .

المبحث الثانى : مدى مسئوليه الموظف العام مدنياً عن تنفيذ الأمر الرئاسى في الفقه الإسلامى .

المبحث الثالث : موازنة بين القانون المدنى والفقه الإسلامى.

تمهيد :

قد يرتكب الموظف خطأ يلحق ضرراً بالغير ، وهو بصدد تنفيذ أمر رئيسه . فما مدى مسئوليته المدنية عن هذا الخطأ .

وهذا ما سأعرض له فى المباحث الآتية .

المبحث الأول : مدى مسئولية الموظف العام عن تنفيذ الأمر الرئاسى فى القانون المدنى.

المبحث الثانى : مدى مسئوليه الموظف العام مدنياً عن تنفيذ الأمر الرئاسى فى الفقه الإسلامى .

المبحث الثالث : موازنة بين القانون المدنى والفقه الإسلامى.

المبحث الأول

مدى مسئولية الموظف العام عن تنفيذ الأمر الرئاسى فى القانون المدنى

جرى الفقه والقضاء على التمييز بين الخطأ الشخصى والمرفقى فى مجال المسئولية المدنية للموظف العام عن تنفيذ أمر رئيسه الذى يترتب عليه ضرر للغير، بحيث يعفى الموظف من المسئولية إذا كان الخطأ الذى ارتكبه من قبيل الخطأ المرفقى ، بينما يتحمل الموظف المسئولية المدنية كاملة إذا كان ما ارتكبه من قبيل الخطأ الشخصى.

والخطأ الشخصى هو ذلك الخطأ الذى ينسب للموظف ذاته ويرتب المسئولية الشخصية فى حقه ، ويعوض المضرور من ماله الخاص.

أما الخطأ المرفقى فهو ذلك الخطأ الذى ينسب للمرفق أى للإدارة ذاتها حتى ولو كان الذى قام به مادياً أحد الموظفين ، ويقوم هذا الخطأ على أساس أن المرفق هو الذى تسبب فى الضرر لأنه لم يؤد الخدمة العامة وفقاً للقواعد العامة التى يسير عليها [1] .

ويترتب على هذا الخطأ مسئولية الدولة فى تعويض المضرور عن هذا الخطأ.

وقد أورد المشرع المصرى نصاً خاصاً يحمى الموظف من المسئولية المدنية الشخصية عن عمله الذى يضر بالغير، إذا كان الضرر الناجم قد حدث بسبب تنفيذ أمر الرئيس .

---

(١) سليمان الطماوى : الوجيز فى القضاء الادارى ،ص٣٥٤ ، ط١٩٨٥ ، دار الفكر العربى القاهرة.

وقد نصت المادة ١٦٧ من القانون المدنى على أنه (لا يكون الموظف العام مسئولا عن عمله الذى أضر بالغير إذا قام به تنفيذا لأمر صدر من رئيسه ،متى كانت إطاعة هذا الأمر واجبة عليه أو كان يعتقد أنها واجبة ، وأثبت أنه كان يعتقد مشروعية العمل الذى وقع منه ،وكان اعتقاده مبنيا على أسباب معقولة وأنه راعى فى عمله جانب الحيطة) .

وسأتناول ما سبق فى ثلاثة مطالب :

المطلب الأول : التميز بين الخطأ الشخصى والخطأ المرفقى.

المطلب الثانى : أثر الامر الرئاسى على خطأ المرءوس.

المطلب الثالث : مدى الإعفاء المقرر للمرءوس.

المطلب الاول

التمييز بين الخطأ الشخصى والخطأ المرفقى

وردت عدة معايير فقهيه [1] بشأن التميز بين الخطأ الشخصى والمرفقى، يمكن إيجازها فيما يلى :

أولاً : معيار الخطأ المنفصل عن الوظيفية :

ووفقا لهذا المعيار يعتبر الخطأ شخصياً إذا أمكن فصله عن الوظيفة مادياً أو معنوياً – أما إذا اتصل الخطأ أو الإهمال بالوظيفة اتصالا لا يمكن فصله كان الخطأ مرفقياً ، ولا ينظر هذا المعيار بعد ذلك إلى درجة جسامة الخطأ طالما أن تلك الأخطاء قد اتصلت بواجبات الوظيفة .

---

(١) فى تفصيل هذه المعايير انظر : د/ ومزى الشاعر : قضاء التعويض ، صـ٢٨٦ : ٢٩٥ ، ط ١٩٨٩ ، مرجع سابق، وأيضا : د/ سليمان الطماوى : الوجيز فى القضاء الادارى ، صـ٣٥٠ ٣٥٤ ، مرجع سابق.
وأيضا د/ عبد الله حنفى : قضاء التعويض ، صـ٢٤٤ : ٢٤٩ ، ط ٢٠٠٠ ، دار النهضة العربية / القاهرة.

ثانيا : معيار الخطأ الجسيم :

وفقاً لهذا المعيار يعتبر الموظف مرتكباً لخطأ شخصى كلما كان خطأ الموظف جسيماً ، بحيث لا يمكن اعتباره من المخاطر العادية التى يتعرض لها الموظف فى أداء عمله اليومى أو يصل إلى حد ارتكاب جريمة توقعه تحت طائلة العقاب .

أما إذا كان الخطأ بسيطاً أى من المخاطر العادية التى يتعرض لها الموظف فى أداء عمله اليومى فإنه يعتبر مرفقيا وتتحمل الإدارة نتائجه وحدها.

ثالثاً : معيار الخطأ العمدى :

ويعد هذا المعيار من أقدم المعايير التى قال بها الفقه فى هذا الصدد ،وهو معيار يقوم على البحث وراء نية الموظف من العمل فإذا تبين تعمده الإضرار بالأفراد عد خطؤه شخصياً وتحمل وحده العبء النهائى للتعويض عن الأضرار التى لحقت بالأفراد . أما إذا كان الخطأ غير مطبوع بطابع شخصى وينبئ عن موظف عرضة للخطأ والصواب، فالخطأ يكون مرفقياً .

رابعاً : معيار الغاية :

يقوم هذا المعيار على أساس الغاية من التصرف الخاطئ للموظف ،فإذا كان الموظف قد تصرف ليحقق أحد الأهداف المنوط بالإدارة تحقيقها والتى تدخل فى وظيفتها الإدارية ، ففى هذه الحالة يعتبر خطؤه مرفقيا ،وتسأل عنه جهة الإدارة. أما إذا كان الموظف قد تصرف بقصد تحقيق أغراض لا علاقة لها بالوظيفة أو بأهداف الإدارة فإن الخطأ فى هذه الحالة يعد خطأ شخصياً .

خامسا : معيار طبيعة الإلتزام الذي أخل به :

يقوم هذا المعيار على أساس طبيعة الإلتزام الذى أخل به ، فإذا كان هذا الإلتزام من الالتزامات العامة التى يقع عبؤها على جميع المواطنين فإن

الإخلال به يعتبر خطأ شخصياً ،أما إذا كان الالتزام من الالتزامات التى ترتبط أساساً بالعمل الوظيفى فإن الإخلال به يعد خطأ مرفقيا.

ويمكن القول أنه لا يمكن الاعتماد فى تعريف كل من الخطأ الشخصى والخطأ المرفقى على معيار واحد من المعايير السابقة، فهذه المعايير فى مجموعها لا تخرج عن أن تكون إيضاحات لحالات الخطأ الشخصى التى أخذ بها القضاء الإدارى .

ويرى غالب الفقه أن الخطأ يعتبر شخصياً فى الحالات الآتية :

(١) متى ارتكبه الموظف خارج نطاق الوظيفة الإدارية

(٢) متى ارتكبه الموظف داخل نطاق الوظيفة وكان مشوباً بسوء النية أو بقدر كبير من الجسامة [١] .

ويكون التصرف بعيداً عن نطاق الوظيفة إذا انصرف الموظف عن أمر ليس داخلا فى اختصاصه الوظيفى ، أو ليس من واجبات وظيفته.

كذلك يعد الخطأ شخصيا إذا كان داخل نطاق الوظيفة، لكنه على قدر كبير من الجسامة بحيث لا يمكن تبريره بحال من الأحوال . ولا أهميه فى ذلك للبحث فى حسن النية أو سوئها ، ولا فيما إذا كان الموظف قد استهدف بتصرفه المصلحة العامة أو أنه كان يسعى إلى إشباع مصلحة شخصية [٢] .

كما يعد الخطأ شخصياً أيضاً إذا كان داخل نطاق الوظيفة الإدارية لكنه مشوب بسوء نية بأن كان الموظف يقصد من تصرفه تحقيق مصلحة خاصة كالتشفى أو الانتقام .

كما يعتبر من قبيل الانحراف بالسلطة أيضاً مخالفة الموظف لقاعدة تخصيص الأهداف، وذلك بأن يهدف الموظف من تصرفه تحقيق الصالح العام

---

(١) د/ رمزى الشاعر : قضاء التعويض ، صـ٣٠٧ ، مرجع سابق.

(٢) د/ رمزى الشاعر : قضاء التعويض ، صـ ٢٩٩ ، مرجع سابق.

ولكنه يحقق هدفاً غير الذى أراده المشرع حين منحه السلطة فى اتخاذ هذا التصرف بالذات [1] .

وعلى ضوء ما سبق فإن الخطأ المرفقى هو ذلك الخطأ الذى لا يدخل ضمن الحالات السابقه للخطأ الشخصى ، ويكون ذلك إذا كان الذى قام به مادياً أحد موظفى الإدارة (أى ضمن إطار الوظيفة) وكان بحسن نية بأن يأتيه الموظف بقصد تحقيق الصالح العام ، أو كان غير بالغ الجسامة [2] .

المطلب الثانى

اثر الامر الرئاسى على خطأ المرعوس

قد يرتكب الموظف خطأ شخصياً يسبب ضرراً للغير وهو بصدد تنفيذ أمر رئيسه. فما مدى تأثير أمر الرئيس الإدارى على مسئولية الموظف ؟ .

هل يظل خطأ الموظف شخصياً يسأل عنه الموظف فى أمواله الخاصة رغم أنه لم يرتكبه إلا تنفيذاً لأمر رئيسه . أم أن أمر الرئيس يغير من طبيعة الخطأ ويحوله من خطأ شخصى إلى خطأ مرفقى تلتزم الدولة بجبر الضرر الناجم عنه ؟

ولقد جرى كل من الفقه والقضاء على التفرقة فى هذه الحالة بين أمرين:
أولهما : أن يتجاوز الموظف حدود الأمر الذى أصدره إليه رئيسه ،
وثانيهما : أن يلتزم بحدود هذا الأمر ولا يخرج عليه .

---

(١) د/ محمد محمود الشحات : الاطار القانونى لإطاعة أمر الرئيس فى الوظيفة العامة ، صـ١٠٨،١٠٩ ، مرجع سابق . وانظر فى ، تفصيل قاعدة تخصيص الاهداف : د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، إلغاء القرار الادارى لحياده عن الهدف المخصص لاصداره ، بحث منشور بمجلة المحاماه ، صـ٥٩٧ وما بعدها ، ، العدد الاول ، ٢٠٠١م.

(٢) د/ رمزى الشاعر : قضاء التعويض ، صـ٣٠٨، مرجع سابق.

أولاً : خروج الموظف عن حدود الأمر الصادر إليه من الرئيس :

إذا تجاوز الموظف حدود الأمر الرئاسي الصادر إليه من رئيسه ففي هذه الحالة لا نكون أمام صورة من صور الأمر الرئاسي ، ويتحمل الموظف في هذه الحالة نتائج هذا التجاوز كاملة طبقاً للقواعد العامة في المسئولية وكأن أمر الرئيس لا وجود له [1] .

ومثال ذلك أن يصدر أمر بتفتيش منزل شخص ما فيتجاوزه الموظف إلى العبث بمحتويات المنزل وإتلافها دون داع أو مقتضى [2] .

ثانياً : تنفيذ الموظف لأمر رئيسه دون تجاوز :

إذا قام الموظف بتنفيذ الأمر الصادر إليه من رئيسه كما هو دون تجاوز منه في شيء مما نتج عنه إلحاق الضرر بالغير فهل يغير ذلك من طبيعة الخطأ ؟. وهل يعتبر خطأ شخصيا أم مرفقيا .

لقد انقسمت الآراء الفقهية في ذلك إلى رأيين رئيسيين :

(الرأي الأول) الأمر الرئاسي يغير من طبيعة الخطأ :

وبناء على هذا الرأي يتحول الخطأ الشخصي إلى خطأ مرفقي ، استناداً إلى أن الموظفين يلتزمون بتنفيذ أوامر الرؤساء قبل التزامهم بتنفيذ القانون ؛ لأن الموظف لا يتصل بالقانون مباشرة إلا من خلال رئيسه الذي يتولى وحده أمر تفسيره .

فواجب الطاعة للرؤساء يعد واجبا مستقلا عن واجب طاعة القانون ، فالموظف لا يؤدي مهامه الوظيفية وفقا للالتزام بطاعة القانون فحسب ، وإنما

---

(١) د/ محمد عبد الحميد أبو زيد : طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعيه صـ٣١٢ ، مرجع سابق ، وأنظر أيضا : د/ رمزي الشاعر / قضاء التعويض صـ ٣٣٥ . مرجع سابق .

(٢) جورج شفيق ساري : مسئولية الدولة من أعمال سلطات الدولة عن أعمال سلطاتها قضاء التعويض ، دراسة مقارنة لأحداث القواعد والنظريات في نصوص التشريع وأحكام القضاء وآراء الفقهاء في فرنسا ومصر ، صـ ١٩٢ ، ط٥ ، سنة ٢٠٠١ دار النهضة العربية .

تبعاً لأهمية طاعة أوامر الرؤساء التى تمكن الموظفين من فهم القانون وتنفيذ أحكامه [1] .

مما يؤدى إلى ضرورة إطاعة تعليمات الرئيس حتى ولو كانت مخالفة للقانون بشرط احترام نصوص القانون الجنائى [2] .

كما أن طاعة الرؤساء لا تمتد بحال من الأحوال إلى حد ارتكاب الجرائم كما سبق القول.

وذهب الفقيه (بارتلمى) إلى أنه بالنسبة إلى رجال الجيش فإن الطاعة المطلقة شريعة الجندى الأمر الذى يوجب على رجال القوات المسلحة الامتثال إلى أوامر رؤسائهم ووضعها موضع التطبيق ، لأن تنفيذ تلك الأوامر هو بمثابة تنفيذ القانون .وبالتالى لا يجوز مساءلة الجندى الذى ينفذ أمر رئيسه إلا إذا تجاوز أمر الرئيس الحدود المعقولة بأن كانت مخالفته للقانون ظاهرة أو كان وجه عدم مشروعية الأمر ظاهراً [3] .

(الرأى الثانى) الأمر الرئاسى لا يغير من طبيعة الخطأ :

وبناءً على هذا الرأى فإن الخطأ الشخصى لا ينقلب إلى خطأ مرفقى نتيجة للأمر الرئاسى، لأن واجب الطاعة للرؤساء لا يكون مستقلاً عن طاعة القانون، حيث لا يوجد التزام قانونى على الموظف يقتضى طاعة أوامر الرئيس . وإنما يلتزم الموظف بتنفيذ أوامر القانون وحده ، فإذا لم يتجاوز الرئيس اختصاصاته وهو بصدد التصرفات القانونية فإن إطاعة الموظف له من قبيل تطبيق أحكام القانون. أما إذا تجاوز اختصاصاته فإن الموظف يتحلل من واجب الطاعة حيث لا يمكن إرغامه على تنفيذ أمر غير مشروع .

---

(1) د / محمد عبد الحميد أبو زيد : طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية ، صـ٣١٧ ، مرجع سابق .

(2) د/ رمزى الشاعر : قضاء التعويض ، صـ٣٣٧، ٣٣٨، مرجع سابق .

(3) نقلا عن : د/ محمد عبد الحميد أبو زيد: طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية، صـ٣١٨، مرجع سابق.

وقد قال بهذا الرأى العميد (دوجى) ويستثنى أنصار هذا الرأى من ذلك رجال القوات المسلحة نظرا لالتزامهم بالطاعة العمياء ، مما يترتب علية عدم جواز مساءلتهم شخصياً عن الأخطاء التى يرتكبونها بناءً على أوامر رؤسائهم [1] .

والتوفيق بين هذين الرأيين يقتضى القول بأن الموظف يجب عليه أن يمتنع عن تنفيذ أمر رئيسه إذا كان هذا الأمر مخالفا للنظام العام أو الآداب العامة أو كان مخالفاً للقانون بشكل واضح تماماً ، أو كان يشكل جريمة فإذا نفذه بالرغم من كل ذلك اعتبر مرتكبا لخطأ شخصى يعوض عنه فى أمواله الخاصة أما إذا لم يكن أمر الرئيس مشوبا بهذه الدرجة من المخالفة للقانون وجب على الموظف تنفيذه ولا ينسب له خطأ شخصى فى هذه الحالة [2] .

المطلب الثالث

مدى الإعفاء المقرر للمرءوس

تنص المادة ١٦٧ مدنى على أنه (لا يكون الموظف العام مسئولاً عن عمله الذى أضر بالغير إذا قام به تنفيذاً لأمر صادر إليه من رئيسه متى كانت إطاعة هذا الأمر واجبه عليه ، أو كان يعتقد أنها واجبة ، وأثبت أنه كان يعتقد مشروعية العمل الذى وقع منه وكان اعتقاده مبنياً على أسباب معقولة وأنه راعى فى عمله جانب الحيطة) .

ويلاحظ أن شروط تطبيق هذه المادة لا تخرج عن شروط تطبيق المادة ٦٣ عقوبات .

وسأعرض لشروط إعمال حكم المادة ١٦٧ مدنى بإيجاز وهى :

---

(١) د/ رمزى الشاعر : قضاء التعويض ، صـ٣٣٨، ٣٣٩ ، مرجع سابق ، وأيضا / د/ محمد عبد الحميد أبو زيد ، طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية ، صـ ٣١٤ ، ٣١٥، مرجع سابق .

(٢) د/ رمزى الشاعر : قضاء التعويض ، صـ٣٤١، مرجع سابق .

أولاً : أن يكون محدث الضرر موظفا عاماً :

ولفظ الموظف العام طبقاً لمادة ١٦٧ مدنى يشمل من يعمل لحساب الدولة مباشرة ، والشخص المكلف من قبل الدولة بخدمه عامة طالما كان هذا العمل داخلا فى اختصاص كليهما . فكل من يتولى قدراً من السلطة العامة سواء كان ذلك بصفة دائمة أو مؤقتة أو تمنح له هذه الصفة بمقتضى القوانين واللوائح يعتبر موظفاً فى حكم المادة ١٦٧ مدنى .

ويرى بعض الفقه امتداد المفهوم الواسع للموظف العام حتى يستفيد من حكم المادة ١٦٧ مدنى كل من تستعين به من الدولة من غير الموظفين لأداء مهام تدخل فى اختصاص الموظفين حتى لا يعرض هؤلاءعن أداء خدماتهم للدولة فى ظروف تقتضى ذلك [١] .

ثانياً : أن يكون ما قام به الموظف تنفيذاً لأمر رئيس تجب طاعته أو يعتقد أنها واجبة :

وعلى ذلك لا يكفى أن يعتقد الموظف أن طاعة الرئيس واجبة بل يجب أن يعتقد أن طاعة الأمر الذى صدر إليه من الرئيس واجبة أيضاً [٢] .

فقد يُصدر رئيس طاعته واجبة أمراً إلى الموظف المرءوس غير واجب الطاعة ، وهنا لا يجوز للمرءوس أن ينفذ الأمر غير المشروع وإلا كان مسئولا، كأن يصدر مأمور مركز أمراً لأحد الضباط بالقبض على متهم وحبسه دون أن يستصدر بذلك أمراً من النيابة العامة [٣] .

---

(١) د/ محمد عبد الحميد أبو زيد : طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية ، صـ٣٢٧، مرجع سابق.

(٢) د/ عبد الرازق أحمد السنهورى : الوسيط فى شرح القانون المدنى الجديد ، جـ١، صـ٧٩١ ، ط ١٩٥٢ ، دار إحياء التراث العربى / بيروت.

(٣) د/ عبد الرازق السنهورى : الوسيط فى شرح القانون المدنى الجديد ج١ ، صـ٧٩١ ، مرجع سابق، وأيضا : د/ محمد عبد الحميد أبو زيد : طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية ، صـ٣٢٨ ، مرجع سابق.

ثالثاً : أن يثبت الموظف الذى أحدث الضرر أنه كان يعتقد مشروعيه الفعل ، وأن اعتقاده كان مبنياً على أسباب معقولة وأنه راعى في عملة جانب الحيطة فلم يرتكب العمل إلا بعد التثبت والتحرى :

وبناءً على هذا الشرط إذا تبين أن الموظف العام كان يعلم عدم مشروعية العمل الذى ارتكبه فإنه يكون مسئولاً ولا بد للموظف حتى يعفى من المسئولية المدنية عن عمله الضار أن يقدم ما يدل على عدم معرفته بعدم مشروعية فعله .

فضابط الشرطة الذى يقوم بتعذيب متهم ولو كان بناءً على أوامر صريحة من رئيسة لا يعفى من المسئولية ؛لأن معرفة ضابط الشرطة بواجباته وحدود سلطاته التى تكشف عنها شهاداته العلمية أو اختبارات الترقية تنفى اعتقاده بمشروعية تصرفاته ولذا يظل مسئولاً عنها .

كما أنه لا بد أن يثبت الموظف أيضاً أنه راعى الحيطة التامة والحرص الشديد عند تنفيذ أوامر رؤسائه ،بحيث تُحدث أقل الضرر وأنه بذل الجهد اللازم للتأكد من سلامتها (١).

إذا توافرت الشروط السابقة فإن الموظف يعفى من المسئولية الشخصية عن فعلة الذى أحدث ضرراً للغير وتنتقل المسئولية إلى الرئيس استناداً إلى فكره الخطأ المرفقى.

---

(١) د/ جميل الشرقاوى: النظرية العامة للالتزام ، الكتاب الاول / مصادر الالتزام ، ص ٥١٤ ، ط سنة ١٩٩٥ ، دار النهضة العربية / القاهرة
وايضا . د/ محمد عبد الحميد أبو زيد : طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية ، صـ٣٢٩ ، مرجع سابق.

المبحث الثانى

مدى مسئولية الموظف العام المدنية عن تنفيذ الأمر الرئاسى فى الفقـه الإسلامى

إذا كانت القاعدة فى القانون الإدارى هى أن الإدارة تكون مسئولة عن الأخطاء المرفقية التى تصدر من موظفيها وتسبب ضرراً للغير، وتتحمل الإدارة العبء النهائى للتعويض ، فإذا ما طالب المضرور جهة الإدارة بالتعويض ، وحصل عليه منها فلا يكون لها أن ترجع على الموظف بما دفعته إلى المضرور .

أما إذا كانت الأخطاء التى سببت ضرراً للغير راجعة إلى خطأ الموظف الشخصى فيكون هو المسئول عن تعويض هذا الضرر ، لأن الخطأ خطؤه هو شخصيا وعليه أن يتحمل نتيجة ذلك الخطأ – فإذا طالب المضرور الإدارة بالتعويض يكون من حق الإدارة الرجوع على الموظف بما دفعته للمضرور من تعويض .

فهل يقر الفقه الإسلامى التفرقة بين الخطأ الشخصى والمرفقى ؟

سأتناول ذلك فى مطلبين كالآتى :

المطلب الأول: موقف الفقـه الإسلامى من الخطأ الشخصى والخطأ المرفقى.

المطلب الثانى: مدى إعفاء المرءوس من المسئولية المدنية فى الفقه الاسلامى.

المطلب الأول

موقف الفقه الإسلامي من الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي

في الواقع أن الفقه الإسلامي قد عرف التفرقة بين الخطأ الشخصي والمرفقي قبل استقرارها في القانون الإداري بعدة قرون . فقد طبقها رسول الله – صلى الله عليه وسلم – بمجرد علمه بأخطاء عمال الدولة الإسلامية بل ودون مطالبه المضرور بالتعويض عن الضرر الذي لحق به ورفع الدعوى بذلك إلى رسول الله – صلى الله عليه وسلم ، فقد بعث [1] رسول الله – صلى الله عليه وسلم – حين افتتح مكة خالداً بن الوليد داعيا ، ولم يبعثه مقاتلا ، ومعه قبائل من العرب : سليم ومدلج وقبائل من غيرهم ، فلما نزلوا على الغميصاء (وهي ماء من مياه بني جذيمة بن عامر بن عبد مناة بن كنانة) على جماعتهم ، وكانت بنو جذيمة قد أصابوا في الجاهلية عوف بن عبد عوف – أبا عبد الرحمن بن عوف و الفاكة بن المغيرة عم خالد، وكانا قد أقبلا تاجرين من اليمن، حتى إذا نزلا بهم قتلوهما، وأخذوا أموالهما. فلما كان الإسلام ،وبعث رسول الله – صلى الله علية وسلم – خالداً بن الوليد فسار حتى نزل ذلك الماء ، فلما رآه القوم أخذوا السلاح ، فقال لهم خالداً: ضعوا السلاح فإن الناس قد أسلموا فوضعوا السلاح ، فأمربهم خالد فكتفوا ثم عرضهم على السيف فقتل منهم من قتل – فلما انتهى الخبر إلى النبي – صلى الله علية وسلم – رفع يديه إلى السماء ثم قال : اللهم إني أبرأ إليك مما صنع خالد ! ثم أرسل عليا ومعه مال وأمره أن ينظر في أمرهم ، فودى لهم الدماء والأموال حتى أنه ليدي ميلغة الكلب... إلخ) [2] .

---

(1) سأذكر بعض التطبيقات الدالة على تحمل الادارة الاسلامية اخطاء موظفيها ، على سبيل المثال فقط .

(2) انظر / الكامل في التاريخ : لابن الأثير ، ج٢ ، صـ٢٥٥ ، ٢٥٦ ، مرجع سابق، وانظر أيضا / تاريخ الأمم والملوك للطبرى ، ج٢ ، صـ١٦٤ ، مرجع سابق .

وانظر / فتح البارى شرح صحيح البخارى،ج٨،صـ٥٦ ، رقم الحديث ٤٣٣٩ ، مرجع سابق. =

فهذه الواقعة أبلغ دليل على مسئوليه الإدارة عن أخطاء موظفيها المرفقية التى تسبب ضرراً للغير وإلزامها بتعويض المضرور عما أصابه من ضرر .حيث أمر الرسول الكريم – صلى الله عليه وسلم– بدفع الدية والتعويضات لهؤلاء القوم الذين أضيروا من خطأ خالد بن الوليد ، وقد ارتكبه أثناء تأدية عمله وبسبب وظيفته [1] .

وورد فى سبب نزول قوله تعالى ﴿ يأيها الذين ءامنوا إذا ضربتم فى سبيل الله فتبينوا ولا تقولوا لمن ألقى إليكم السلام لست مؤمنا تبتغون عرض الحياة الدنيا فعند الله مغانم كثيرة كذلك كنتم من قبل فمن الله عليكم فتبينوا إن الله كان بما تعملون خبيراً ﴾ الآية [2] .

فعن إبن عباس رضى الله عنه قال : لقى ناس رجلاً فى غُنيمة له فقال : السلام عليكم فقتلوه وأخذوا تلك الغنيمة فنزلت الآية .

قال القاضى : قدروى عن النبى – صلى الله عليه وسلم – أنه حمل ديته ورد على أهلة غنيمته [3] .

وواضح مما ورد فى سبب نزول الآية تحمل الإدارة الإسلامية دية القتيل، لأن القتل كان نتيجة خطأ أحد عمال الإدارة الإسلامية .

ولم يقف الأمر عند تعويض الرسول – صلى الله عليه وسلم – لمن لحقه ضرر من خطأ موظف أو عامل الإدارة الإسلامية، بل ذهب رسول الله – صلى الله علية وسلم – إلى أبعد من ذلك فعرض القصاص من نفسه .

= وانظر أيضا / المغازى للواقدى : محمد بن عمر بن واقد ، ت ٢٠٧ هـ ، ج٣، صـ٨٧٥ وما بعدها ، عالم الكتب / بيروت–لبنان.

(١) د/ داود الباز: أصول القضاء الادارى فى النظام الاسلامى ج٣، صـ٢١٦٠ ، بحث سبق ذكره.

(٢) سورة النساء الاية رقم ٩٤.

(٣) احكام القانون لابن العربى– تحقيق على محمد البخارى، ج١، صـ٤٨٠، ٤٨١، مرجع سابق. وأنظر / جامع البيان فى تفسير القرآن ، للطبرى ، ج٥ ، صـ١٤٢ ، ١٤٣، ط١٣٩٧ / ١٩٨٧ ، مرجع سابق.

روى عن أبى سعيد الخدرى قال : بينما رسول الله – صلى الله عليه وسلم– يقسم قسماً . أقبل ركب فأكب عليه فطعنه رسول الله – صلى الله علية وسلم – بعرجون (عود أصفر فيه شماريخ العذق) كان معه ، فجرح وجهه فقال له رسول الله – صلى الله عليه وسلم : تعال فاستقد. فقال : بل عفوت يا رسول الله.(١)

وهكذا نجد أن رسول الله – صلى الله عليه وسلم – كان يرى مسئولية الإدارة الإسلامية عن الأخطاء التى تصدر من عمالها والتى ينجم عنها ضرر للغير، وتحميل الإدارة عبء تعويض هذا الضرر ، بل طبق رسول الله – صلى الله عليه وسلم – ذلك على نفسه مع أنه معصوم عن الخطأ وكان تطبيق هذه القاعدة القاضية بمسئولية الإدارة عن أخطاء عمالها أو موظفيها يجرى فى سهوله ويسر دون اتباع إجراءات قضائية معقدة كالتى تتبعها الدول فى الوقت الحاضر (٢) .

أما فى عهد الخلفاء الراشدين : فقد اقتدى الخلفاء الراشدين بالرسول –صلى الله عليه وسلم – وقرروا مسئولية الإدارة الإسلامية عن أخطاء عمالها (موظفيها) .

فعندما تولى أبو بكر الصديق – رضى الله عنه – الخلافة، دعا الناس من أول يوم أن يقوموا أى خطأ يصدر منه حيث قال (إنما أنا متبع ولست بمبتدع ، فإن استقمت فتابعونى ، وإن زغت فقومونى إلخ) (٣) .

---

(١) سنن أبى داود ، ج٤ ، صـ١٨٢ ، رقم الحديث ٤٥٣٦ ، مرجع سابق، وأنظر أيضاً / المنة الكبرى في شرح وتخريج السنن الصغرى للبيهقي ، تحقيق د/ محمد ضياء الرحمن الاعظمى ، ج٧، صـ٥٠ ، مكتبة الرشد الرياض . المملكة العربية السعودية .

(٢) مسئولية الادارة عن أخطاء موظفيها فى القانون الادارى وموقف الشريعة الاسلامية منها ، إعداد /عبد البصير معى ، صـ٢٠٧ ، ٢٠٨ ، رسالة ماجستير ، مقدمه الى كلية الشريعة والقانون بالقاهرة ١٩٧٩ م .

(٣) تاريخ الامم والملوك للطبرى ، جـ٢ ، صـ٢٤٤ ، ٢٤٥ ، مرجع سابق.

وواضح أن أبا بكر – رضى الله عنه – كان يرى أنه مسئول عن أفعاله أمام الله ثم أمام الناس ، لأن تقويم الخليفة لا يكون قاعدة مقرره إلا إذا كان مبدأ المسئولية يأخذ مكانه فى النظام الإسلامى، ولا يتحقق التقويم إلا بكون الخليفة مسئولاً وخاضعاً لحكم القانون (١) .

وقد طبق أبو بكر الصديق – رضى الله عنه – قاعدة مسئولية الدولة أو الإدارة من الأخطاء التى – تصدر من عمالها، والتى تسبب الضرر للغير وبالتالى تتحمل الإدارة عبء التعويض عن هذا الضرر .

ومما يؤيد ذلك قيامه بدفع دية مالك بن نويرة من بيت المال، الذى قتله أحد تابعية خطأ .

فقد ورد أن مالك بن نويرة كان قد صانع سجاح (٢) . حين قدمت من أرض الجزيرة ،فلما اتصلت بمسيلمة لعنهما الله ،ثم ترحلت إلى بلادها ، فلما كان ذلك ندم مالك بن نويرة على ما كان من أمره وتلوم فى شأنه وهو نازل يقال له البطاح ، فقصدها خالد بجنوده، وتأخرت عنه الأنصار، وقالوا :إنا قد قضينا ما أمرنا به الصديق ، فقال لهم خالد : إن هذا أمر لابد من فعله وفرصة لابد من انتهازها ، وإنه لم يأتنى فيها كتاب ، وأنا الأمير والىّ ترد الأخبار ، ولست بالذى أجبركم على المسير وأنا قاصد البطاح فسار يومين ثم لحقه رسول الأنصار يطلبون منه الانتظار ، فلحقوا به فلما وصل البطاح وعليها مالك بن نويرة فبث خالد السرايا فى البطاح يدعون الناس فاستقبله أمراء بنى تميم بالسمع والطاعة ،وبذلوا الزكوات إلا ما كان من مالك بن نويره، فإنه متحير

---

(١) أ.د / فؤاد النادى: مبدأ المشروعية وخضوع الدولة للقانون فى الفقه الاسلامى ، صـ٣١٨ ، مرجع سابق .

(٢) سجاح هى : سجاح بنت الحارس بن سويد بن عقفان التقليه من الجزيرة العربية وهى من نصارى العرب وقد ادعت النبوة فى عهد أبى بكر ، انظر : البداية والنهاية لابن كثير : عماد الدين ابو الفدا اسماعيل بن عمر الدمشقى ، ت ٧٧٤ ،جـ٦ ، صـ٣١٩، ٣٢٠ ، مكتبة المعارف بيروت – لبنان.

فى أمره ،فجاءته السرايا فأسروه وأسروا معه أصحابه واختلفت السرية فيهم ، فشهد أبو قتادة (الحارث بن ربعى الأنصارى) أنهم أقاموا الصلاة ، وقال آخرون : إنهم لم يؤذنوا ولا صلوا ،فيقال إن الأسارى باتوا فى كبولهم فى ليلة شديدة البرد فنادى منادى خالد أن أدفئوا أسراكم ، فظن القوم أنه أراد القتل فقتلوهم – وقتل ضرار بن الأزور مالك بن نويرة، فلما سمع الداعية خرج وقد فرغوا منهم ، فقال : إذا أراد الله أمرا أصابه [1] .

ويقال أن خالدا بن الوليد استدعى مالك بن نويرة فأنبه على ما صدر منه من متابعة سجاح وعلى منعه الزكاة ، وقال : ألم تعلم أنها قرينة الصلاة ، فقال مالك : إن صاحبكم كان يزعم ذلك ، فقال أهو صاحبنا وليس بصاحبكم ؟ يا ضرار اضرب عنقه فضربت عنقه ...، وقد تكلم أبو قتادة مع خالد فيما صنع وتقاولا فى ذلك حتى ذهب أبو قتادة فشكاه إلى الصديق ، وتكلم عمر مع أبى قتادة فى خالد، وقال للصديق : اعزله فإن فى سيفه رهقا. فقال أبو بكر: لا أشم (أغمد) سيفا سله الله على الكفار – وجاء متمم بن نويرة يشكو إلى الصديق خالداً وعمر يساعده ، وينشد الصديق ما قال فى أخيه من المراثى فوداه الصديق [2] .

فهذه الواقعة تدل دلالة واضحة على أن أبا بكر –رضى الله عنه – كان يرى أن الإدارة الإسلامية مسئولة عن ذلك الخطأ، ولذلك دفع دية مالك بن نويرة من بيت المال.

أما عمر بن الخطاب – رضى الله عنه – فقد كان يرى أنه ليس مسئولاً فقط عن تصرفاته الشخصية ، وإنما عن تصرفات عماله وولاته ، لذلك كان

---

(١) البداية والنهاية لابن كثير ، ج٦ ، صـ٣٢١ ،٣٢٢ ، مرجع سابق ، وأيضا الكامل فى التاريخ لابن الأثير ، صـ٣٥٧: ٣٥٩ مرجع سابق.
وانظر أيضا / تاريخ الأمم والملوك للطبرى ، ج٢ ، صـ٢٧٣ ، ٢٧٤/ مرجع سابق.

(٢) البداية والنهاية لابن كثير ، ج٦ صـ٣٢٢ ، ٣٢٣ مرجع سابق.
وأيضا / الكامل فى التاريخ لابن الأثير ، ج٢ ، صـ٣٥٩، مرجع سابق.

يتشدد فى اختيار الولاة والعمال ويتشدد فى رقابتهم ومحاسبتهم على تصرفاتهم [1] .

ومما يروى عنه – رضى الله عنه – أنه قال (أيما عامل لى ظلم أحداً فبلغتنى مظلمته فلم أغيرها فأنا الذى ظلمته) [2] .

وقال أيضاً فى إحدى خطبه : (أيها الناس إنى والله ما أرسل عمالى إليكم ليضربوا أبشاركم ولا ليأخذوا أموالكم ، ولكنى أرسلهم إليكم ليعلموكم دينكم وسنتكم ، فمن فعل به سوى ذلك فليرفعه إلى ، فو الذى نفسى بيده إذن لأقصنه منه فوثب عمرو بن العاص – رضى الله عنه – فقال : يا أمير المؤمنين إن كان رجل من المسلمين على رعيته فأدب رعيته ،أئنك لتقصنه منه ؟ قال : إى والذى نفس محمد بيده إذا لأقصنه منه ، أنىّ لا أقصه وقد رأيت رسول الله –صلى الله عليه وسلم – يقص من نفسه ، ألا لا تضربوا المسلمين فتذلوهم ولا تمنعوهم حقوقهم فتكفروهم) [3] .

وفى رواية أخرى أن رجلاً قام فقال يا أمير المؤمنين : إن عاملك فلاناً ضربنى مائة سوط ، فقال فيما ضربته؟ ، قم فاقتص منه ، فقام عمرو بن العاص فقال : يا أمير المؤمنين إنك إن فعلت هذا يكثر عليك ويكون سنه يؤخذ بها من بعدك . فقال : أما أقيد وقد رأيت رسول الله – صلى الله عليه وسلم – يقيد من نفسه ، قال : فدعنا فلنرضه ، قال : فدونكم فارضوه . فإفتدى منه بمائتى دينار كل سوط بدينارين .

---

(1) أ.د / فؤاد النادى : مبدأ المشروعيه ، صـ٣١٨ ، ٣١٩ ، مرجع سابق.

(2) الطبقات الكبرى : لابى عبد الله محمد بن سعد بن منيع البصرى الزهرى ، ت ٢٣٠ ، جـ٣ ، صـ٣٠٥ هـ ، ط ١٤٠٥هـ/ ١٩٨٥م ، دار صادر ، بيروت لبنان.

(3) السياسة الشرعية لابن تيمية ، صـ١٠٣ ، مرجع سابق ، وأيضا / الطبقات الكبرى لابن سعد، ج٣ ، صـ٢٩٣ ، ٢٩٤ ، مرجع سابق ، وأنظر أيضا / تاريخ الأمم والملوك للطبرى ، ج٢ ، صـ٥٦٧ مرجع سابق ، وانظر أيضا / سنن أبى داود مجـ٤ ، صـ١٨٣ ، باب : قص الأمير من نفسه ، رقم الحديث ٤٥٣٧ ، دار إحياء السنة النبوية .

وواضح من هذه الواقعة أن التعدى الذى حدث من العامل إنما وقع منه عمدا، لذلك فقد تحمل العامل مسئولية فعله الضار، وافتدى من القصاص بمائتى دينار وهذا يقابل الخطأ الشخصى فى القانون الإدارى .

وفى واقعة أخرى لم يتعمد الأمير للجيش الخطأ ، ولكن وقع منه خطأ فى التقدير، فعزله عمر رضى الله عنه ودفع الدية (التعويض) من بيت المال .

روى عن زيد بن وهب قال : خرج عمر – رضى الله عنه – و يداه فى أذنيه وهو يقول : ياليبكاه يالبيكاه ، قال الناس ما له ، قال: جاءه بريد من بعض أمرائه أن نهراً حال بينهم وبين العبور ولم يجدوا سفنا، فقال أميرهم : اطلبوا لنا رجلاً ، يعلم غور الماء ، فأتى بشيخ فقال: إنى أخاف البرد فأكرهه فأدخله فلم يلبثه البرد ، فجعل ينادى : يا عمراه يا عمراه ، فغرق .فكتب إليه فأقبل فمكث أياماً معرضاً عنه، وكان إذا وجد (غضب) على أحد فعل به ذلك ، ثم قال : ما فعل الرجل الذى قتلته ؟ قال : يا أمير المؤمنين ما تعمدت قتله، لم نجد شيئا نعبر فيه وأردنا أن نعلم غور الماء ففتحنا كذا وكذا وأصبنا كذا وكذا ، فقال عمر – رضى الله عنه – لرجل مسلم أحب إلىّ من كل شىء جئت به . لولا أن تكون سنه لضربت عنقك ، اذهب فأعط أهله ديته واخرج فلا أراك[1] .

والواضح أن أمير الجيش قد أخطأ التقدير مما أدى إلى هلاك أحد أفراد الجيش خدمه للأغراض العسكرية ، ولم يكن هناك تعمد للخطأ ، ولذلك رأى عمر أن الخطأ فى التقدير لا يستوجب القود ، ولكن عاتبه عتاباً شديداً على هلاك النفس، واكتفى بعزل أمير الجيش ، وأداء دية الجندى.

---

(١) انظر السنن الكبرى للبيهقى ، جـ٨، صـ٣٢٣ ، باب / السلطان يكره رجلاً على أن يدخل نهراً أو ينزل بئراً أو يرقى نخلة ، مرجع سابق.

وانظر أيضا : د/ سليمان الطماوى : عمر بن الخطاب وأصول السياسة والادارة الحديثة ، صـ٢٨٢ ، مرجع سابق.

أما عثمان – رضى الله عنه – فكان يرى أيضاً أنه مسئول عن تصرفات ولاته وعماله فى الولايات المختلفة، كما أن لم ينكر حق المسلمين فى مساءلته[1].

ويروى عنه قوله : (إن وجد تم فى كتاب الله أن تضعوا رجلى فى قيود فضعوهما) [2].

وهذا القول يدل على أنه كان – رضى الله عنه – يرى أنه مسئول عن خطئه ، كما أنه مسئول عن أخطاء عماله ،ورفع الضرر الناجم عن هذه الأخطاء بالتعويض المناسب أو بأى طريقه أخرى .

أما على بن أبى طالب – رضى الله عنه – فهو أول من جلس بانتظام للنظر فى المظالم والأخطاء التى تصدر من عمال الدولة الإسلامية ورفعها .

يقول الما وردى فى ذلك :

(واحتاج على– رضى الله عنه – حين تأخرت إمامته واختلط الناس فيها وتجوروا إلى فضل صرامة فى السياسة . فكان أول من سلك هذه الطريقة واستقل بها) [3].

ومما يدل على أنه كان يرى مسئولية الخليفة عن أخطائه والتزامه بتعويض من أصاب ضرر . ما رواه ابن حزم عن الحسن – رضى الله عنه – أن عمر بن الخطاب أرسل إلى امرأة مغيبة (غاب عنها زوجها) كان يدخل عليها فأنكرت ذلك فقيل لها : أجيبى عمر. فقالت : يا ويلها ما لها ولعمر ! فبينما هى فى الطريق فزعت فضمها الطلق دارا فدخلت فألقت ولدها فصاح الصبى صيحة فمات ، فاستشار عمر – رضى الله عنه – أصحاب النبى –صلى الله عليه وسلم – فأشار عليه بعضهم أن ليس عليك شيء إنما أنت وال ومؤدب.

---

(١) أ.د / فؤاد النادى : مبدأ المشروعية ، صـ٣٢٢، مرجع سابق.

(٢) الطبقات الكبرى لابن سعد ،ج٣، صـ٧٠، مرجع سابق.

(٣) الاحكام السلطانية للماوردى ، صـ ١٤٨، مرجع سابق.

قال : وصمت على فأقبل عليه عمر فقال : ما تقول ؟ قال : إن كانوا قالوا برأيهم فقد أخطأ رأيهم ، وإن كانوا قالوا فى هواك فلم ينصحوا لك أرى أن ديته عليك لأنك أفزعتها وولدها فى سبيلك فأمر عليا أن يقسم عقله على قريش يعنى يأخذ عقله من قريش لأنه أخطأ [1] .

فهذه الواقعة تكشف بطريقة قاطعه أن عليا - رضى الله عنه -كان يرى مسئولية الإدارة الإسلامية، وعلى رأسها الخليفة عن كل ما يتعلق بممارسة السلطة العامة [2] .

ومما سبق ذكره يتضح أن الفقه الإسلامى قد عرف التفرقة بين الخطأ الشخصى والخطأ المرفقى منذ ما يزيد على أربعة عشر قرنا من الزمان ، ومن يتتبع التاريخ الإسلامى يجد أن الإدارة فى الدولة الإسلامية تسأل عن الأخطاء التى تحدث ضرراً بالغير والتى تقع من موظفى الدولة الإسلامية متى كانت هذه الأخطاء غير مصطبغة بالطابع الشخصى .

المطلب الثانى

مدى إعفاء المرءوس من المسئولية المدنية فى الفقه الإسلامى

التزام المرءوس بطاعة أمر رئيسه (أيا كان مسماه) فى الفقه الإسلامى مشروط بأن يكون هذا الأمر مشروعا بان يكون موافقا لنصوص الشريعة الإسلامية متمشياً مع مبادئها العامة ومقاصدها.

وعلى ذلك إذا نفذ المرءوس هذا الأمر المشروع دون تجاوز وترتب عليه حدوث ضرر للغير، فلا مسئولية على المرءوس ولا على الرئيس الآمر فى هذه الحالة.

---

(١) المحلى للإمام أبى محمد على بن أحمد بن سعيد بن حزم ، ت ٤٥٦هـ ، ج١١ ، صـ ٢٤ ، دار الآفاق الجديدة ، بيروت ، وانظر أيضا : د/ محمد رواس قلعة جى / موسوعة فقه عمر بن الخطاب ، صـ ١١٥، الطبعة الاولى ١٤٠١ / ١٩٨١ م ، بدون دار نشر .

(٢) أ.د / فؤاد النادى : مبدأ المشروعية ، صـ ٣٢٣ ، مرجع سابق .

يدل على ذلك ما جاء فى الأم : (... وإذا وقع على الرجل حد فضربه الإمام وهو مريض أو فى برد شديد أو حر شديد كرهت ذلك ، وإن مات من ذلك الضرب فلا عقل ولا قود ولا كفارة) [١] .

وجاء فى بدائع الصنائع : (لو أمر الإمام بإجراء الحد على مستحقه فمات منه ، لاضمان على الإمام ولا على بيت المال ، لأن إقامة الحد مستحقة عليه والتحرز عن السراية ليس فى وسعه فلو أوجبنا الضمان لا متنع الأئمة عن إقامة الحدود خوفاً من لزوم الضمان) [٢] .

وواضح مما سبق عدم لزوم الضمان فى مال الإمام الآمر أو نائبه الذى ينفذ الحد ولا فى بيت المال ، ومن ثم ينتفى الخطأ الشخصى والمرفقى .

أما إذا كان الأمر الصادر من الرئيس (أيا كان مسماه) غير مشروع ، وقام المرءوس بتنفيذ هذا الأمر مع علمه أنه غير مشروع، فإن الخطأ هنا يعد خطأ شخصيا ينسب إلى المرءوس ويتحمل وحده عبء التعويض عنه ، لأن المرءوس منهى عن طاعة الأمر غير المشروع – لقوله صلى الله عليه وسلم (على المرء المسلم السمع والطاعة فيما أحب وكره ما لم يؤمر بمعصية فإن أمر بمعصية فلا سمع ولا طاعة) .الحديث [٣]

أما إذا كانت عدم المشروعية فى الأمر غير ظاهرة ، وتلقى المرءوس الأمر بالتنفيذ وفى اعتقاده أن الأمر مشروع ، وترتب على التنفيذ ضرر بالغير، فإن المرءوس لا يجب عليه الضمان (التعويض) لأنه معذور لوجوب

---

(١) الأم للإمام أبى عبد الله محمد بن ادريس الشافعى ت ٢٠٤ هـ ، ج٦ ، صـ ٨٧ ، الطبعة الثانية ١٣٩٣ هـ ، دار المعرفة / بيروت / لبنان.

(٢) بدائع الصنائع فى ترتيب الشرائع : لعلاء الدين أبى بكر بن مسعود الكاسانى الحنفى، ت٥٨٧هـ ، ج٧، صـ ٣٠٥ ، الطبعة الثانية ١٤٠٢ هـ / ١٩٨٢ م ، دار الكتاب العربى / بيروت.

(٣) سبق تخريجه.

الطاعة فيما لا يعلم أنه خطأ ، ومثال ذلك : لو قتل الجلاد رجلاً بأمر الإمام وهو جاهل فالضمان على الإمام [1] .

كما يعد المرءوس مسئولاً عن ضمان الضرر في حالة حدوث تجاوز منه في التنفيذ لحدود الأمر المشروع .

يدل على ذلك ما جاء في أسنى المطالب : (فإن جاوز المقدر فمات ضمن بالقسط من العدد) [2] .

وجاء في الأم أيضاً (فإن كان حده ثمانين فزاد سوطا فمات فلا يجوز فيها إلا واحداً من قولين : أحدهما أنه يضمن نصف ديته .. والآخر أن يضمن سهماً من واحد وثمانين سهماً من ديته ويكون كواحد وثمانين قتلوه فيغرم حصته) [3] .

وقد يكون الضمان في بيت المال كما لو عزر الإمام شخصاً فمات فدمه هدر عند مالك وأحمد.

وقال الشافعي : يضمن – ثم في قول تجب الدية في بيت المال لأن نفع عمله يرجع إلى عامة المسلمين فيكون الغرم الذي يلحقه بسبب عمله لهم عليهم. [4]

ويقول الإمام القرافي : (والتعزير جائز بشرط سلامة العاقبة ، فإن سرى ضمنت عاقلته بخلاف الحد ، لأن التعزير باجتهاد والحد مقدر لا مدخل له فيه) . [5]

ويحتج الإمام الشافعي بوجوب التفريق بين الحد والتعزير ؛ لأن التعزير مشروع للتأديب فيكون مشروطاً بسلامة العاقبة .

---

(١) المغني لابن قدامة ، ج١٠ ، صـ٣٣٤ ، مرجع سابق.

(٢) أسنى المطالب ، للأنصاري، جـ٤ ، صـ١٦٣ ، مرجع سابق.

(٣) الأم الامام الشافعي ، جـ٦ ، صـ ٨٧ ، مرجع سابق.

(٤) شرح فتح القدير ، الإمام كمال الدين محمد بن عبد الواحد ، صـ١١٩ ، مرجع سابق.

(٥) الذخيرة للقرافي ، جـ١٢ ، صـ ١١٩ ، مرجع سابق .

وأرى أن رأى الإمام الشافعى فى ضمان التلف الناتج عن التعزير هو الأقرب للصواب .

وقد مال فضيلة الشيخ عبد القادر عوده إلى ذلك فقال (رأى الشافعى يؤدى إلى مبدأ اجتماعى صالح إذ يعوض ورثة المحكوم عليه عن موت عائلهم الذى يموت فى أغلب الأحوال من عقوبة لم يقصد منها موته ، ولا شك أن مثل هذا التعويض يساعد على حماية أسرة المحكوم عليه وتنشئة أولاده تنشئة حسنة) [1] .

كما يمكن القول أن إيجاب الضمان (التعويض) على الرئيس الآمر يجعله أكثر تدبراً للأمر ، إذ عليه قبل أن يأمر بالتعزير أن يقلب وجوه النظر زماناً ومكاناً فإذا ما اقتضى الأمر التعزير فعليه ألا يغلو فى استعماله باعتباره مسألة اجتهادية المقصود بها التأديب ، ومقتضى التأديب ألا يصل إلى حد الإتلاف وإلا وجب الضمان . والقول بالضمان فى حالة تجاوز المرءوس حدود الأمر المشروع فى تنفيذه لهذا الأمر ، أو فى حالة تنفيذ المرءوس لأمر غير مشروع مع علمه بعدم المشروعية وأيضاً فى حالة وجوب الضمان (التعويض) على الآمر إذا كان المرءوس يجهل عدم المشروعية، أو كان وجه عدم المشروعية غير ظاهر فى الأمر، فإن هذا كله يتفق مع قاعدة عامة واردة فى الشريعة وهى أن الأموال والدماء معصومة ، والاعتداء عليها بغير حق محرم [2] .

ومن الأدلة التى تؤيد هذه القاعدة قوله – صلى الله عليه وسلم : (أمرت أن أقاتل الناس حتى يقولوا لا إله إلا الله ، فإذا قالوا لا إله إلا الله فقد عصموا منى دمائهم وأموالهم إلا بحقها وحسابهم على الله) .الحديث [3]

---

(١) عبد القادر عودة : التشريع الجنائى الاسلامى ، جـ١ ، صـ٥٦٠، مرجع سابق.

(٢) عبد القادر عودة : التشريع الجنائى الاسلامى ، ج١ ، صـ٥٧٤، ٥٨٤، مرجع سابق.

(٣) فتح البارى شرح صحيح البخارى ، للحافظ ابن حجر العسقلانى ، ج١٣ ، صـ٣٣٩ باب: قول الله (وأمرهم شورى بينهم) ، مرجع سابق.

وأيضاً قوله – صلى الله عليه وسلم – فى المال (لا يحل مال امرئ مسلم إلا بطيب نفس منه) .الحديث [1]

وأيضاً قوله –صلى الله عليه وسلم– (حرمة مال المؤمن كحرمة دمه) .[2]

وهذه القاعدة مقرره أيضاً لأهل الذمة طالما كانوا يدفعون الجزية ، بدليل قوله تعالى ﴿ قاتلوا الذين لا يؤمنون بالله ولا باليوم الآخر ولا يحرمون ما حرم الله ورسوله ولا يدينون دين الحق من الذين أوتوا الكتاب حتى يعطوا الجزية عن يد وهم صاغرون ﴾ . الآية [3]

فقد أوجب الله قتالهم وجعل إعطاء الجزية غاية لرفعه عنهم فثبت بذلك أن الآية موجبة لقتال أهل الكتاب مزيلة لذلك عنهم بإعطاء الجزية .[4]

ومن المقرر أن عصمة المال تابعة لعصمة النفس ، فإذا ثبتت عصمة نفوس الذميين ثبتت عصمة أموالهم تبعاً لذلك .

ولذلك يقول الامام على : (إنما بذلوا الجزية لتكون دماؤهم كدمائنا ، وأموالهم كأموالنا) .[5]

وبناء على ما سبق يمكن القول أنه إذا ما أُعفى الموظف (المرءوس) من العقوبة الجنائية عند تنفيذه أمر الرئيس ، فإنه ملزم بتعويض غيره عن الأضرار التى سببها للغير بغير حق عند تنفيذ أمر رئيسه ، لأن تنفيذ أمر الرئيس إذا صلح سببا لرفع العقاب الجنائى فإنه لا يصلح سببا لإهدار الدماء والأموال .

---

(1) انظر/ السنن الكبرى للبيهقى ، جـ٦ ، كتاب الغصب، باب : من غصب لوح فأدخله فى سفينة أو بنى عليه جدارا ، صـ١٠٠ ، مرجع سابق وأيضاً / سنن الدار قطنى : للامام على بن عمر الدار قطنى ، ت ٣٨٥ هجرية ، ج٣ ، صـ٢٦ ، الطبعة الرابعة ١٤٠٦هـ/ ١٩٨٦م عالم الكتب / بيروت . لبنان.

(2) سنن الدار قطنى ، جـ٣ ، صـ٢٦ ، مرجع سابق.

(3) سورة التوبة: الآية رقم ٢٩ .

(4) احكام القرآن لحجة الاسلام أبى بكر أحمد بن على الرازى الجصاص الحنفى، ت ٣٧٠ هـ ، ج٣ ، صـ١٠٠ ، دار الفكر / القاهرة.

(5) نصب الراية للزيلعى ، جـ ٣ ، صـ ٣٨١ ، رقم الحديث ٣٢٤٨ ، مرجع سابق.

المبحث الثالث

موازنة بين القانون المدنى والفقه الإسلامى

يمكن القول أن الفقه الإسلامى يقر التفرقة القانونية بين الخطأ الشخصى والخطأ المرفقى ، بحيث يلتزم الموظف بتعويض الضرر الناتج عن خطئه الشخصى ، وتلتزم جهة الإدارة بتعويض الضرر فى حالة الخطأ الذى يقع من الموظف وينسب إلى جهة الإدارة .

فالإدارة فى الدولة الإسلامية تسأل عن الأخطاء التى تقع من موظفيها وتحدث ضررا بالغير متى كانت غير مصطبغة بالطابع الشخصى ، ويعوض المضرور فى هذه الحالة من بيت المال .

كما أن الإدارة الإسلامية أيضاً تسأل عن الأخطاء التى تصدر من موظفيها متى كانت واقعة منهم حال تأدية الوظيفة أو فى حدودها وكانوا مأمورين بها من قبل الإدارة .

فخطأ خالد بن الوليد – رضى الله عنه – على الرغم من أن الرسول – صلى الله عليه وسلم – تبرأ منه إلا أنه وقع منه أثناء تأدية عمله وبسبب وظيفته ، وهو مأمور فى الجملة بأن يقاتل من لم يستجب أو يخضع للإسلام ؛ لذلك كان خطؤه مرفقيا ينسب إلى الإدارة الإسلامية وتم دفع الديات (التعويض) من بيت المال . أما إذا كانت الأخطاء التى تقع من موظفى الإدارة الإسلامية مصطبغة بطابع شخصى بأن كان الضرر الذى أصاب الغير نتج عن فعل عمدى من الموظف فإنه يلتزم بالتعويض فى ماله الخاص، لأن الخطأ هنا يعد خطأ شخصياً للموظف ، وهذا يقابل معيار الخطأ العمدى الذى قال به رجال القانون للتميز بين الخطأ الشخصى والمرفقى .

وكذلك أيضاً يعد الخطأ شخصياً إذا صدر من الموظف خارج حدود الوظيفة وبغير أمر من الإدارة ، وبالتالى فإن المسئولية عن تعويض الضرر

لناتج من فعل الموظف على عاتقه وحده ، ولا تتحمل الإدارة منها شيء ، وهذا يقابل معيار الخطأ المنفصل عن الوظيفة الذى قال به رجال القانون للتميز بين الخطأ الشخصى والمرفقى.

أما بالنسبة لمدى مسئولية الموظف المدنية عن تنفيذ أمر رئيسه (أيا كان مسماه) فإن هناك اتفاقا بين القانون المدنى والفقه الإسلامى فى رفع المسئولية المدنية عن الموظف إذا أضر بالغير عند تنفيذ الأمر المشروع ، بشرط ألا يتجاوز الموظف حدود التنفيذ وأن يثبت أنه راعى الحيطة والتبصر عند التنفيذ.

كما أن هناك اتفاقا فى الاعتداد بحسن نية الموظف إذا نفذ الأمر غير المشروع وهو معتقد مشروعيته أو معتقد وجوب الطاعة فى العمل الذى قام به ، وبالتالى فلا مسئولية عليه وتقع المسئولية على الرئيس الآمر ، فيلتزم بالتعويض دون أية مسئولية على الموظف .

ويتفق القانون المدنى مع جمهور الفقه الإسلامى فى عدم الضمان (التعويض) على الآمر إذا أصاب المنفذ عليه ضرر من جراء تنفيذ العقوبة أو التعزير؛ لأن الواجب لا يتقيد بشرط السلامة.

فى حين أوجب الإمام الشافعى الضمان (التعويض) على الآمر فى العقوبات التعزيزية ؛ لأن التعزيز مسألة اجتهادية الغاية منها التأديب وهو مشروط بسلامة العاقبة .

خاتمة

وتشمل أهم نتائج البحث :

١- الموظف العام فى القانون الإدارى هو الشخص الذى يعين بصفة مستمرة للمساهمة بعمل دائم فى خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى. وهذا التعريف يتفق إلى حد كبير مع مفهومه فى الفقه الإسلامي حيث عرف بأنه (الشخص الذى يولّى للقيام بخدمه عامة مقابل أجر بقصد تحقيق المصلحة العامة للدولة) فالمبدأ العام وهو الإشتغال عند الدولة موجود فى الإسلام ، أما كونه فى مرفق عام ، وكون الوظيفة تشغل بطريقة مستمرة لا عرضية ، فهذه أمور تترك للقائمين على أمر الاجتهاد بشرط ألا تتعارض القواعد التى يقننونها مع القواعد الكلية للشريعة الإسلامية .

٢- واجب الطاعة - أهم الواجبات الوظيفية على الإطلاق - ويضم فى كنفه واجبات أخرى ، ومحل هذا الواجب هو الأمر الرئاسى الذى يصدر من الرئيس ، ويخاطب بطاعته المرءوس .

٣- الأمر الرئاسى قانونا هو الأمر الذى يحمل خلاصة فكر الرئيس إلى المرءوس وهو موضوع الطاعة التى تجب على المرءوس ، ويقصد به الرئيس حسن سير العمل فى الإدارة أو المرفق الذى يتبوأ فيه وظيفته ، ولا بد أن يصدر الأمر الرئاسى من رئيس له اختصاص بإصدار الأمر إلى مرءوس مختص بتنفيذ هذا الأمر- وهذا يتفق مع التعريف المقترح للأمر الرئاسى فى الفقه الإسلامى بأنه (قول وما فى معناه صادر من ذى ولاية على أمر ما لمن هم تحت ولايته مبتغيا به تحقيق مصلحة عامة) .

٤- صور الأمر الرئاسى قانونا منها ما هو ملزم كالتعليمات ومنها ما لا يحمل صفة الإلزام غالبا كالمنشورات ، ومذكرات الخدمة التى تحمل غالباً صفة الإرشاد والتوجيه .

أما صور الأمر الرئاسى فى الفقه الإسلامى أيا ما كان من صدر منه هذا الأمر تحمل صفه الإلزام طالما كانت مشروعة بأن صدرت صحيحة شكلاً وموضوعاً ، أما إذ كانت غير مشروعة بأن شابها عيب فى الشكل أو الموضوع فهى غير ملزمة .

٥- الالتزام بأمر الرئيس قانوناً يعنى الخضوع لأمر الرئيس وتنفيذه ، واحترام الرئيس وتقديره ، وأيضا احترام التدرج الهرمى فى الوظيفة العامة .

وهذه المعانى كلها يؤيدها الفقه الإسلامى ؛ لأنها أمور تمليها نصوص الشريعة الإسلامية وقواعدها مع الأخذ فى الاعتبار أن درجات الإمتثال للأمر فى الفقه الإسلامى لا تتفاوت تبعاً لمكانة المرءوس الوظيفة فى السلم الإدارى كما هو الحال قانونا ،لأن الموظف شرعاً أيا كان رئيساً أو مرءوسا مطلوب منه أن يمتثل لأوامر رئيسه المشروعة امتثالاً تاماً ويخلص فى أدائها على الوجه المطلوب .

٦- واجب الالتزام بأمر الرئيس ينبع قانونا من طبيعة الوظيفة العامة التى تفرض احترام أمر الرئيس نظراً لعلاقة التدرج الرئاسى (الهرمى) التى تستوجب طاعة العضو الأدنى للعضو الأعلى وإلا تعرض للعقاب .

أما فى الفقه الإسلامى – وإن كان يقر مبدأ التدرج – فإن واجب الالتزام بأمر الرئيس يقوم على أساس عقدى ، مما يجعل طاعة أمر الرئيس شيئا يمليه الضمير وليس خوفاً من العقاب .

٧- يعنى مبدأ المشروعية قانوناً ضرورة إحترام سائر سلطات الدولة للقانون والتصرف وفق أحكامه ، ويقصد بلفظ القانون جميع القواعد القانونية التى تجسد النظام القانونى للدولة وهذا المعنى هو ما يهدف إليه مبدأ المشروعية فى الفقه الإسلامى ، إلا أن المراد بلفظ القانون شرعاً : القواعد والأحكام الإلهية المتعلقة بالعقيدة والتشريع والتى يتحدد بمقتضاها الإطار العام الذى يلتزم به الجميع حكاماً كانوا أو محكومين .

٨- الأمر الرئاسى غير المشروع قانونا هو ذلك الأمر المخالف للقانون من حيث الشروط الشكلية والموضوعية التى يتطلبها القانون لتنفيذ الأوامر الرئاسية وهذا محل اتفاق مع الفقه الإسلامى على أن يقصد بلفظ القانون شرعاً ما سبق ذكره سابقاً .

٩- يلتزم الموظف قانونا بالامتثال لأوامر الرئيس غير المشروعة ، ما لم يكن وجه عدم المشروعية فى الأمر ظاهراً ، كما يلتزم بطاعة .الأمر الغير مشروع فى حالة توافر الشروط الشكلية فى الأمر ، وان كان الأمر مخالفا للقانون من الناحية الموضوعية - فى حين أنه فى الفقه الإسلامى لا يلتزم الموظف بطاعة أمر الرئيس غير مشروع ؛ لأنه لا طاعة لمخلوق فى معصية الخالق .

١٠- يعفى المرءوس من المساءلة التأديبية قانونا وذلك عند تنفيذ الأمر المخالف للقانون طالما لم تصل المخالفة إلى حد الوقوع تحت طائلة قانون العقوبات ، بشرطين هما : تنبيه الرئيس كتابة إلى المخالفة ، وصدور أمر كتابى من الرئيس رغم هذا التنبيه.

أما الفقه الإسلامى فيقرر أنه إذا أصدر الرئيس أمر يخالف نصوص الشريعة، ولا يتفق مع مبادئها العامة ومقاصدها الشرعية (أيا ما كانت درجة المخالفة) ، فلا طاعة له فى هذا الأمر ، وإذا نفذ المرءوس هذا الأمر وهو يعلم مخالفته للشريعة فإنه يأثم وتقع المسئولية عليه وحده .

١١- تقرر المادة ٦٣ عقوبات سببا لإباحة فعل الموظف العام المخالف للقانون بشرط حسن النية - وأن يكون الموظف قد أدى الفعل بعد التثبت والتحرى. وهذا بخلاف الفقه الإسلامى فنجده يقرر أن أداء الواجب يعتبر سببا عاما من أسباب الإباحة ولكن بشرط أن يكون موافقا لنصوص الشريعة وأغراضها ، فليس لآمر أن يأمر بما يخالف الشريعة، وليس لمأمور أن يطيع فيما يخالف الشريعة ، سواء كان موظفاً أو غير موظف ، فإذا أتى المرءوس الفعل وهو عالم بأنه غير مباح تحمل المسئولية كاملة عن تنفيذ هذا الأمر.

١٢- التفرقة القانونية بين الخطأ الشخصى والخطأ المرفقى قد عرفها الفقه الإسلامى منذ أكثر من أربعة عشر قرنا من الزمان .

١٣- ترفع المسئولية المدنية عن الموظف إذا أضر بالغير عند تنفيذ الأمر الرئاسى المشروع بشرط ألا يتجاوز حدود التنفيذ وأن يثبت أنه راعى الحيطة والتبصر ، وكذلك الأمر إذا كان الموظف حسن النية ، وتقع المسئولية فى هذه الحالة على الآمر دون الموظف المأمور وهذا محل اتفاق بين القانون المدنى والفقه الإسلامى .

والله من وراء القصد وهو الهادي إلى سواء السبيل

الباحث

قائمة المصادر والمراجع

أولا : القرآن الكريم وعلومه :

١- القرآن الكريم .

٢- أحكام القرآن : لأبى بكر محمد بن عبد الله ؛ المعروف بابن العربى (ت ٥٤٣) تحقيق / محمد على البخارى ؛ مطبعة عيسى - البابى الحلبى / القاهرة .

٣- أحكام القرآن : لحجة الإسلام أبى بكر بن على الرازى الجصاص الحنفى (ت٣٧٠ هـ) بدون سنه طبع ؛ دار الفكر العربى - القاهرة .

٤- أسباب النزول : للإمام أبى الحسن على بن أحمد بن محمد بن على الواحدى تحقيق/ أيمن صالح شعبان ؛ الطبعة الثانية ١٤١٦هـ / ١٩٩٦م دار الحديث / القاهرة.

٥- تفسير بن كثير : للعلامة أبى الفداء عماد الدين اسماعيل بن عمر بن ضوء بن درع القرشى البصروى الدمشقى ، ت ٧٧٤ ، تحقيق طه عبد الرؤف سعد ، الطبعة الأولى ١٤١٧هـ / ١٩٩٦ م . مكتبة الايمان بالمنصورة.

٦- الجامع لأحكام القرآن : لأبى عبد الله محمد بن أحمد الأنصارى القرطبى (ت ٦٧١هـ) ط١٤٠٥هـ/ ١٩٨٥م دار إحياء التراث العربى بيروت لبنان.

٧- جامع البيان فى تفسير القرآن : لأبى جعفر محمد بن جرير الطبرى (ت ٣١٠هـ) الطبعة الرابعة ١٣٠٠هـ / ١٩٨٠م ؛ دار المعرفة ؛ بيروت لبنان.

٨- روح المعانى للعلامة أبى الفضل شهاب الدين السيد محمود الألوسى البغدادى ، ت ١٢٧٠ هـ ، طبعة إدارة الطباعة المنيريه بمصر ، نشر دار إحياء التراث العربى ، بيروت - لبنان.

٩- فى ظلال القرآن ؛ سيد قطب ، الطبعة السادسة عشر ١٤١٠هـ ؛ ١٩٩٠م ، نشر دار الشروق / القاهرة / بيروت - لبنان.

١٠- الكشاف : لأبى القاسم جار الله محمود بن عمر الزمخشرى الخوارزمى (ت٦٣٨هـ) نشر دار المعرفة، بيروت - لبنان بدون سنة طبع.

١١- مختصر تفسيرابن كثير : محمد على الصابونى ط ١٤٠٧هـ / ١٩٨٧م دار التراث العربى / القاهرة .

ثانيا : الحديث وعلومه :

١- سنن ابن ماجة : للحافظ أبى عبد الله محمد بن زيد القزوينى (ت٢٧٥ هـ) تحقيق : محمد فؤاد عبد الباقى ؛ بدون تاريخ طبع / نشر المكتبة العلمية ، بيروت لبنان.

٢- سنن أبى داود : للإمام أبى داود سليمان الأشعث السجستانى الأزدى (ت٢٧٥ هـ) بدون تاريخ طبع ؛ دار إحياء السنة النبوية .

٣- سنن الدارقطنى : للإمام على بن عمر الدارقطنى (ت ٣٨٥هـ) الطبعة الرابعة ١٤٠٦هـ / ١٩٨٦م نشر عالم الكتب - بيروت لبنان.

٤- السنن الكبرى : للإمام المحدث أبى بكر أحمد بن الحسين بن على البيهقى (ت٤٥٩ هـ) الطبعة الأولى ١٣٤٤هـ ، نشر دار المعرفة ، بيروت/ لبنان .

٥- سنن النسائى بشرح السيوطى وحاشية الإمام السندى : للإمام الحافظ عبد الرحمن أحمد بن شعيب الخرسانى النسائى (ت ٣٠٣ هـ) نشر دار الكتب العلمية بيروت لبنان.

٦- شرح السنة : للإمام المحدث الحسين بن سعود البغوى (ت٥١٦هـ) بدون تاريخ طبع ، نشر المكتب الإسلامى بيروت لبنان .

٧- صحيح الإمام الترمذى : للإمام حافظ أبى عيسى الترمذى (ت ٢٧٩هـ) بدون تاريخ طبع / دار الكتاب العربى / بيروت /لبنان .

٨- صحيح ابن خزيمه : للإمام أبى بكر محمد بن إسحاق بن خزيمه السلمى النيسابورى (ت ٣١١هـ) تحقيق د/ محمد مصطفى الأعظمى ، ط١٣٩١/١٩٧١م ، نشر المكتب الإسلامى / بيروت - لبنان.

٩- صحيح مسلم بشرح النووى للإمام مسلم بن الحجاج القشيرى ، ت ٢٦١هـ دار الكتب العلمية بيروت / لبنان .
١٠- فتح البارى شرح صحيح البخارى لأبى الفضل شهاب الدين أحمد بن على بن محمد بن حجر العسقلانى ، ت٨٥٢ ، دار المعرفة / بيروت / لبنان.
١١- كشف الخفاء ومزيل الالتباس عما اشتهر من الأحاديث على ألسنة الناس: للشيخ /إسماعيل بن محمد العجلونى ، دار التراث / القاهرة .
١٢- كنز العمال : للعلامة علاء الدين على المتقى بن حسام الدين الهندى البرهان فورى ،ت ٩٧٥هـ ، طبعة ١٤٠١هـ / ١٩٨١م مؤسسة الرسالة بيروت/ لبنان.
١٣- مجمع الزوائد ومنبع الفوائد : للحافظ نور الدين على بن أبى بكر الهيثمى ت ٨٠٧ هـ ،ط ١٤٠٦ هـ-١٩٨٦م مؤسسة المعارف ، بيروت/ لبنان.
١٤- مسند الإمام أحمد بن حنبل وبهامشه منتخب كنز العمال للإمام أحمد بن محمد بن حنبل، ت٢٤١ هـ ، دار الفكر العربى .
١٥- المصنف فى الأحاديث والآثار لابن أبى شيبة : للإمام الحافظ أبى بكر عبد الله بن محمد بن أبى شيبه الكوفى العبسى ت ٢٣٥هـ، طبعة ١٤١٤هـ /١٩٩٤م ؛ دار الفكر العربى / بيروت / لبنان .
١٦- نصب الراية لأحاديث الهداية مع حاشيته بغية الألمعى فى تخريج الزيلعى : للعلامة جمال الدين أبى عبد الله بن يوسف الحنفى الزيلعى ت٧٦١ هـ ، بدون تاريخ طبع دار الحديث / القاهرة.

ثالثا : اللغة :

١- لسان العرب : لأبى الفضل جمال الدين بن محمد مكرم بن منظور (ت ٧١١هـ) دار صادر، بيروت / لبنان.
٢- مختار الصحاح : لمحمد بن أبى بكر عبد القادر الرازى، مطبعة نهضة مصر.

٣- المصباح المنير لأحمد بن محمد بن على بن المقرى الفيومى ، ت ٧٧٠هـ، المكتبة العلمية ، بيروت ، لبنان.

٤- المعجم الوسيط : للدكتور إبراهيم أنيس وآخرين ، الطبعة الثانية ، صادر من مجمع اللغة العربية ؛ بدون دار نشر.

رابعاً : الفقه :

١- أولاً : الفقه الحنفى :

٢- الاختيار لتعليل المختار : لأبى عبد الله بن محمود بن مودود الموصلى طبعة ١٤٠٧هـ ١٩٨٧م دار الدعوة / أستانبول/ تركيا.

٣- الأشباه والنظائر : الشيخ زين الدين بن إبراهيم بن محمد بن محمد بن بكر، المشهور بابن نجيم ت٩٧٠هـ؛ طبعة ١٤٠٠هـ/ ١٩٨٠م دار الكتب العلمية/ بيروت - لبنان.

٤- بدائع الصنائع فى ترتيب الشرائع : لعلاء الدين أبى بكر بن مسعود الكاسانى الحنفى ت ٥٨٧هـ، الطبعة الثانية ١٤١٢هـ ١٩٨٢م دار الكتاب العربى / بيروت - لبنان.

٥- حاشية رد المحتار على الدر المختار : لمحمد أمين بن عمر بن عبد العزيز عابدين الدمشقى، ت١٢٥٢ هـ الطبعة الثالثة ، المطبعة الكبرى الأميرية - ببولاق / القاهرة .

٦- شرح فتح القدير : الإمام كمال الدين محمد بن عبد الواحد السيواسى السكندرى المعروف بابن الهمام ،ت٨٦١ هـ الطبعة الأولى ١٣١٦هـ المطبعة الكبرى الأميرية ببولاق القاهرة .

٢- الفقه المالكى :

١- أوجز المسالك إلى موطأ مالك / للعلامة شيخ الحديث محمد زكريا الكاندهلوى، ط ١٤٠٠هـ / ١٩٨٠م دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت /لبنان .

٢- الذخيرة : لشهاب الدين أبي العباس أحمد بن إدريس بن عبد الرحمن الصنهاجي المشهور بالقرافي ،ت ٦٨٤هـ تحقيق الأستاذ / محمد بو خبزه طباعة: دار صادر/ بيروت - لبنان، نشر دار الغرب الإسلامي / بيروت- لبنان

٣- الفواكه الدواني على رسالة ابن أبي زيد القيرواني : للشيخ أحمد بن غنيم بن سالم بن مهنا النفراوي المالكي ،ت ١١٢٥هـ ط ١٤٢٠هـ / ٢٠٠٠م ؛ دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع / بيروت /لبنان .

٣- الفقه الشافعي :

١- أسنى المطالب شرح روض الطالب : للإمام زكريا الأنصاري الشافعي وبهامشه حاشية أبي العباس أحمد الرملي الكبير الأنصاري نشر المكتبة الإسلامية.

٢- الأم : للإمام أبي عبد الله محمد بن إدريس الشافعي ،ت ٢٠٤هـ، الطبعة الثانية ١٣٩٣هـ /١٩٧٣م، دار المعرفة بيروت /لبنان .

٣- قواعد الأحكام في مصالح الأنام ؛ للعز بن عبد السلام أبي محمد عز الدين عبد العزيز بن عبد السلام السلمي ت٦٦٠ هـ، تحقيق /طه سعد الطبعة الثانية ، ١٤٠٠هـ-١٩٨٠م ، دار الجيل.

٤- الفقه الحنبلي :

١- إعلام الموقعين عن رب العالمين لابن قيم الجوزيه : محمد بن أبي بكر بن أيوب بن سعد بن حريز الزرعي الدمشقي ت-٧٥١هـ طبعة ١٤٠٠هـ/ ١٩٨٠م ؛ مكتبة الكليات الأزهرية / القاهرة.

٢- الإقناع في الفقه الإمام أحمد بن حنبل : للعلامة شرف الدين موسى بن شرف الحجاوي المقدسي ت ٩٦٨هـ، دار المعرفة / بيروت - لبنان .

٣- المبدع في شرح المقنع : لأبي إسحاق برهان الدين إبراهيم بن محمد بن عبد الله ابن محمد بن مفلح ؛ ت ٨٨٤هـ الطبعة الأولى ١٣٩٩هـ/١٩٧٩م المكتب الإسلامي / بيروت - لبنان .

٤- المغنى على مختصر الخرقى: للعلامة موفق الدين أبى محمد عبد الله بن أحمد بن محمد بن قدامه ، ت٦٢٠ هـ طبعة ١٤٠٣هـ/١٩٨٣م دار الكتاب العربى / بيروت / لبنان .

٥- فقه مذاهب أخرى :

١- المحلى : للإمام أبى محمد على بن أحمد بن سعيد بن حزم ، ت٤٥٦هـ، دار الآفاق الجديدة ، بيروت /لبنان .

خامساً : أصول الفقه :

١- **الإحكام فى أصول الأحكام : للعلامة سيف الدين أبى الحسن على بن أبى على ابن محمد الآمدى، ت ٦٣١هـ ، ط١٤٠٣هـ. ١٩٨٣م ، دار الكتب العلمية ، بيروت لبنان.**

٢- إرشاد الفحول : للإمام محمد بن على بن محمد الشوكانى ، ت ١٢٥٥هـ، دار المعرفة بيروت / لبنان.

٣- روضة الناظر وجنه المناظر فى أصول الفقه على مذهب الإمام أحمد بن حنبل : لموفق الدين أبى محمد عبد الله بن أحمد بن محمد بن قدامه ؛ ت٦٢٠ هـ الطبعة الأولى ١٤١٩هـ / ١٩٩٨م مؤسسة الريان للطباعة والنشر والتوزيع.

٤- شرح اللمع : لأبى إسحاق إبراهيم بن على بن يوسف الفيروزآبادى الشيرازى ت٤٧٦ هـ تحقيق / عبد المجيد تركى، الطبعة الأولى ١٤٠٨هـ/ ١٩٨٨م دار الغرب الإسلامى.

٥- الموافقات : لأبى إسحاق إبراهيم بن على بن موسى اللخمى الغرناطى المعروف بالشاطبى ت ٧٩٠هـ تحقيق / محمد محى الدين عبد المجيد ، مكتبة محمد على صبيح وأولاده .

٦- نهاية السول شرح منهاج الوصول فى علم الأصول : لجمال الدين عبد الرحيم الاسنوى ؛ ت ٧٧٢هـ ، الطبعة الأولى ١٤٢٠هـ /١٩٩٩م ، دار الكتب العلمية / بيروت لبنان .

سادساً : السيرة والتاريخ :

١- البداية والنهاية لابن كثير : عماد الدين أبو الفدا إسماعيل بن عمرو الدمشقى ؛ ت٧٧٤ هـ مكتبة العارف / بيروت / لبنان.

٢- تاريخ الأمم والملوك : للأمام أبى جعفر محمد بن جرير الطبرى ت ٥١٠هـ ط ١٤٠٧هـ/ ١٩٨٧م دار الكتب العلمية / بيروت /لبنان.

٣- حياة الصحابة للشيخ محمد يوسف الكاندهلوى ؛ تحقيق طه سعد ، المكتبة التوفيقية بالحسين.

٤- السيرة النبوية لابن هشام : أبى محمد عبد الملك بن هشام بن أيوب الحميرى ت ٢١٣هـ ، طبع ونشر مكتبة الكليات الأزهرية / القاهرة.

٥- الطبقات الكبرى : لأبى عبد الله محمد بن سعد بن منيع البصرى الزهرى ت ٢٣٠هـ، ط ١٩٨٥م دار صادر / بيروت/ لبنان.

٦- الكامل فى التاريخ : لعز الدين أبى الحسن على بن محمد بن محمد عبد الكريم الشيبانى ، المعروف بابن الأثير ؛ ت٦٣٠ هـ الطبعة السادسة ١٤١٥هـ، ١٩٩٥م دار صادر / بيروت / لبنان .

٧- معجم البلدان: للشيخ شهاب الدين أبى عبد الله ياقوت بن عبد الله الحموى الرومى البغدادى ، ت ٦٢٦ هـ ، ط ٢ . ١٩٩٥ م دار صادر ، بيروت / لبنان.

٨- المغازى للواقدى : محمد بن عمر بن واقد ت ٢٠٧هـ عالم الكتب / بيروت- لبنان.

سابعا : السياسة الشرعية :

١- الأحكام السلطانية : لأبى الحسن على بن محمد بن حبيب البصرى البغدادى الما وردى ؛ ت٤٥٠ هـ تحقيق وتعليق / خالد عبد اللطيف السبع العلمى، دار الكتاب العربى / بيروت/ لبنان .

٢- الأحكام السلطانية : لأبى يعلى محمد بن الحسين الفراء الحنبلى ت ٤٥٨هـ

تعليق / محمد حامد الفقى ؛ بدون تاريخ طبع ؛دار الوطن / الرياض المملكة العربية السعودية .
٣- الإدارة الإسلامية فى عز العرب لمحمد كرد على طبعة ١٩٣٤ ، مطبعة مصر.
٤- التنظيمات الإدارية في الإسلام محمد محمد جاهين ط ١٩٨٤ الهيئة المصرية العامة للكتاب.
٥- الحكومة النبوية المسمى بالتراتيب الإدارية ؛ للشيخ عبد الحى الكتانى دار الكتاب العربى / بيروت /لبنان.
٦- الخدمة المدنية على ضوء الشريعة الإسلامية د/ محمد عبد الله الشبانى، ط١٩٧٧م عالم الكتب / القاهرة .
٧- السياسة الشرعية فى إصلاح الراعى والرعية لتقى الدين أحمد بن عبد الحليم بن تيميه ، بدون تاريخ طبع ، دار البصيره /إسكندرية .
٨- الطرق الحكميه فى السياسة الشرعية لابن قيم الجوزيه محمد بن أبى بكر بن أيوب بن سعد بن حريز الزرعى الدمشقى ؛ت ٧٥١هـ طبعة ١٣٨٠هـ/ ١٩٦١م المؤسسة العربية للطباعة والنشر / القاهرة .
٩- الفكر الإدارى الإسلامى والمقارن د/ حمدى أمين عبد الهادى ط ١٤٠٤هـ ١٩٨٤م دار الفكر العربى.
١٠- نصاب الاحتساب : لعمر بن محمد بن عوض السنانى ، ت ٧٣٤هـ تحقيق د/ مريزن سعيد عسيرى؛ الطبعة الأولى ١٤١٤هـ/١٩٩٣م دار الوطن / الرياض المملكة العربية السعودية.
١١- نظام الحكم فى الشريعة والتاريخ الإسلامى : ظافر القاسمى الطبعة الثانية ١٩٧٧م ، دار النفائس.
١٢- نظام الإدارة فى الإسلام ؛ دراسة مقارنه بالنظم المعاصرة ، القطب محمد طبلية ط ١٩٧٨ دار الفكر العربى .

١٣- الوظيفة العامة فى النظام الإسلامي مقارنه بالنظم الوضعية د/ على عبد القادر مصطفى ؛ الطبعة الأولى ١٩٨٣م، مطبعة السعادة بالقاهرة .

ثامناً : المراجع القانونية :

١- د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا :أصول الإدارة العامة، طبعة ١٩٨٥ ، بدون ناشر.

٢- أ.د/ أحمد فتحى سرور : الوسيط فى قانون العقوبات / القسم العام الطبعة الرابعة ١٩٨٥م دار النهضة العربى / القاهرة .

٣- د/ أحمد مدحت : نظرية الظروف الاستثنائية ؛ط ١٩٧٨ الهيئة المصرية العامة للكتاب .

٤- د/ إسماعيل البدوى : القضاء الإدارى ؛ الجزء الرابع أسباب الطعن بالإلغاء ط ١٩٩٩ دار النهضة العربية.

٥- د/ أنور أحمد رسلان : وسيط القانون الإدارى، الكتاب الأول ط ١٩٩٨ دار النهضة العربية .

وسيط القانون الإدارى، الكتاب الثانى ط ١٩٩٧ دار النهضة العربية .

٦- د/ بكر القبانى : الرقابة الإدارية ط ١٩٨٥ دار النهضة العربية .

٧- د/ ثروت بدوى : تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية ط ١٩٧٠ دار النهضة العربية القاهرة .

النظم السياسية ط ١٩٩٩ دار النهضة العربية القاهرة .

٨- د/ جميل الشرقاوى : النظرية العامة للالتزام الكتاب الأول، مصادر الالتزام ط ١٩٩٥ دار النهضة العربية / القاهرة.

٩- د/ حسن محمد ربيع : شرح قانون العقوبات / القسم العام ، ط ١٩٩٦ دار النهضة العربية القاهرة.

١٠- د/ رمزى الشاعر : تدرج البطلان فى القرارات الإدارية الطبعة الثانية ١٩٨٨ ؛ مطبعة جامعه عين شمس ؛ بدون ناشر .

قضاء التعويض ط ١٩٨٩ دار النهضة العربية .

المسئولية عن أعمال السلطة القضائية الطبعة الثانية ١٩٨٣ ، دار النهضة العربية / القاهرة .

١١- د/ رمضان بطيخ : الرقابة على أداء الجهاز الإدارى فى النظم الوضعية الإسلامية ط ١٩٩٤ دار النهضة العربية / القاهرة .

أصول التنظيم الإدارى فى النظم الوضعية والإسلامية ط ١٩٩٦ دار النهضة العربية .

١٢- أ.د/ زكى محمد النجار : الوجيز فى تأديب العاملين بالحكومة والقطاع العام ، الطبعة الثانية ١٩٨٦ الهيئة المصرية العامة للكتاب.

١٣- د/ سعاد الشرقاوى : القانون الإدارى (النشاط الإدارى) ط ١٩٨٣ دار النهضة العربية / القاهرة.

١٤- د/ سليمان الطماوى : (قضاءالتأديب) ط ١٩٧٩ دار الفكر العربى.

عمر بن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة الطبعة الثانية ١٩٧٦ دار الفكر العربى.

مبادىء القانون الإدارى ، الكتاب الثانى ط ١٩٧٣ دار الفكر العربى .

النظرية العامة للقرارات الإدارية ، الطبعة الرابعة ، دار الفكر العربى .

الوجيز فى القضاء الإدارى ط ١٩٨٥ ،دار الفكرالعربى.

١٥- د/ عبد الجليل محمد على: مبدأ المشروعية فى النظام الإسلامى والأنظمة القانونية المعاصرة الطبعة الأولى ١٩٨٤ عالم الكتب القاهرة .

١٦- د/ عبد الرازق أحمد السنهورى : الوسيط فى شرح القانون المدنى الجديد ط ١٩٥٢ دار إحياء التراث العربى / بيروت لبنان.

١٧- د/ عبد الله حنفى : قضاء التعويض ط ٢٠٠٠م دار النهضة العربية.

١٨- مستشار / عبد الوهاب البندارى : الجرائم الجنائية والتأديبية للعاملين المدنيين بالدولة ، طبعة ١٩٧٠/١٩٧١م ، المطبعة العمالية بالقاهرة .

١٩- د/ على راشد : القانون الجنائى ، الطبعة الثانية، ١٩٧٤ ، دار النهضة العربية.
٢٠- د/ فاروق عبد البر : دور مجلس الدولة المصرى فى حماية حريات الموظف العام ، ط ١٩٨٩ ، بدون دار نشر.
٢١- أ.د/ فؤاد محمد النادى : مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون فى الفقه الإسلامى ؛ ط ١٤٠٠هـ/ ١٩٨٠م دار الكتاب الجامعى / القاهرة.
نظرية الضرورة فى القانون العام ، الإسلامى ط ١٩٨٦ دار الزهراء للإعلام العربى.
٢٢- د/ ماجد الحلو : القانون الإدارى طبعة ١٩٨٧ دارالمطبوعات والمعارف الجامعية بالإسكندرية .
القضاء الإدارى ، طبعة ١٩٨٧ دار المطبوعات والمعرفة الجامعة بالإسكندرية.
٢٣- د/ محمد أنس جعفر : مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقها على التشريع الجزائرى ، ط ١٩٨٢ .
المبادىء الأساسية للوظيفة العامة فى الإسلام ومدى تطبيقاتها المعاصرة فى المملكة العربية السعودية ط ١٤١٢هـ/ ١٩٩٢م دار النهضة العربية / القاهرة.
٢٤- د/ محمد باهى أبو يونس : الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة فى النظام الإدارى و الإسلامى ، الطبعة الأولى ١٩٩٩م ، دار الجامعة الجديدة للنشر الإسكندرية .
٢٥- د/ محمد بكر حسين : الوجيز فى مبادئ القانون الإدارى ؛ طبعة ١٤٠٣ح ١٩٨٣م مطبعة السعادة بالقاهرة .
٢٦- د/ محمد زكى أبو عامر: الإثبات فى المواد الجنائية ط ١٩٨٥ دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية .

قانون العقوبات (القسم العام) ط ١٩٨٦ دار المطبوعات الجامعية / بالإسكندرية .

٢٧- د/ محمد أبو زيد : سلطة الحاكم فى تغيير التشريع شرعاً وقانوناً ط ١٩٨٤ دار النهضة العربية / القاهرة .

طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية ط سنه ١٩٨٨ دار النهضة العربية .

مبدأ المشروعية وضمان تطبيقه ط ٢٠٠٢ ، بدون ناشر : المرجع القانون الإدارى ط ١٩٩٩م دار النهضة العربية / القاهرة

٢٨- د/ محمد مرغنى خيرى : القضاء الإدارى ومجلس الدولة، الكتاب الأول، الطبعة الثانية ١٩٩٠ بدون ناشر.

٢٩- د/ محمود مصطفى : شرح الإجراءات الجنائية ؛ الكتاب الأول ،الطبعة الحادية عشر ١٩٧٦ ،مطبعة جامعه القاهرة/ بدون ناشر.

شرح قانون العقوبات (القسم العام) الطبعة العاشرة ١٩٨٣م مطبعة جامعة القاهرة ؛ بدون ناشر.

٣٠- د/ وهيب عياد سلامة : التدابير الداخلية ،ط ١٩٨٣ منشأة المعارف بالإسكندرية.

تاسعاً : رسائل علمية :

١- الجريمة التأديبية بين القانون الإدارى وعلم الإدارة العامة ؛ د/ محمد مختار عثمان رسالة دكتوراه مقدمه إلى جامعة عين شمس ١٩٧٣م.

٢- حدود الإباحة فى فعل الموظف العام ؛ د/ مهدى منيف تركى رسالة دكتوراه مقدمه إلى كلية الحقوق جامعة الإسكندرية .

٣- سلطات التأديب وضماناته فى النظام الإسلامى والقانون الوضعى د/ زين العابدين السحنى ؛ رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الشريعة والقانون بالقاهرة ١٩٨٨ .

٤- السلطة الرئاسية بين الفاعلية و الضمان ؛ د/ محمد احمد الطيب هيكل رسالة دكتوراه مقدمه إلى كلية الحقوق جامعة عين شمس.

٥- الإطار القانونى لإطاعة أمر الرئيس فى الوظيفة العامة ؛د/ محمد محمود الشحات ؛ رسالة دكتوراه مقدمه إلى كلية الدراسات العليا بأكاديمية الشرطة ١٩٩٥م .

٦- واجب الطاعة فى الوظيفة العامة د/ عاصم أحمد عجيلة رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة القاهرة ١٩٨٠م .

عاشراً : الموسوعات والمجلات :

١- قواعد وإجراءات التأديب فى الوظيفة العامة / مبادئ و أحكام المحكمة الإدارية العليا من عام ١٩٨٥ حتى عام ١٩٩٣ إعداد د/ نعيم عطية ؛ حسن الفاكهانى ؛ الطبعة الأولى ١٩٩٤ / ١٩٩٥ إصدار الدار العربية للموسوعات / القاهرة .

٣- مجلة المحاماة ؛ العدد الأول ٢٠٠١م.

٤- الموسوعة الجنائية الحديثة فى التعليق على قانون العقوبات ؛ إعداد مستشار د/ عبد الحكم فوده ؛ ط ٢٠٠٢م دار الفكر والقانون بالمنصورة .

٥- الموسوعة الجنائية الحديثة لأحكام محكمه النقض مستشار/ ايهاب عبد المطلب الطبعة الأولى ٢٠٠٣م المركز القومى للإصدارات القانونية القاهرة .

حادي عشر: متفرقات :

١- أصول القضاء الإدارى فى النظام الإسلامى ، د/ داود الباز بحث منشور بمجلة كلية الشريعة والقانون بدمنهور العدد ١٦ الجزء الثالث ط ١٤٢٢هـ/٢٠٠١م مطبعة البحيرة بدمنهور .

٢- الإباحة عند الأصوليين والفقهاء د/ محمد عبد الله سليمان عرفة رسالة دكتوراه مقدمه إلى كلية الشريعة والقانون بالقاهرة ١٩٨٣ .

٣- الإسلام عقيدة وشريعة للشيخ محمود شلتوت ط ١٩٥٩ الإدارة العامة للثقافة الإسلامية .

٤- التشريع الجنائي الإسلامي ، عبد القادر عودة، بدون تاريخ طبع ، دار التراث / القاهرة .

٥- التعريفات للجرجاني : الشريف على بن محمد بن على بن السيد الزين أبى الحسن الحسيني الجرجاني الحنفي ت، ٨١٦هـ، تحقيق إبراهيم الابيارى الطبعة الأولى ١٤٠٥هـ ١٩٨٥ دار الكتاب العربي بيروت/ لبنان.

٦- التعزيز في الشريعة الإسلامية ، د/ عبد العزيز عامر ط ١٣٩٦/ ١٩٧٩م دار الفكر .

٧- التنظيم بين الإدارة الإسلامية والإدارة العامة ؛د/ فرناس عبد الباسط البنا ط ١٤٠٥هـ/ ١٩٨٥م بدون ناشر.

٨- السلطة الرئاسية ؛ د/ حسن عواضة رسالة دكتوراه مقدمه إلى جامعة القاهرة ١٩٧٤.

٩- شرعية السلطة والنظام في حكم الإسلام ، د/ صبحي عبده سعيد، ط ١٩٩٩ دار النهضة العربية .

١٠- شرعية السلطة في الإسلام ، د/ عادل فتحي ثابت ط ١٩٩٦ دار الجامعة الجديدة للنشر / إسكندرية .

١١- فقه السنة / للسيد سابق الطبعة الخامسة ١٤١٤ هـ /١٩٩٤ دار فتح للإعلام العربي / القاهرة .

١٢- معجم لغة الفقهاء ؛د/ محمد رواس قلعة جى ؛ الطبعى الأولى ١٤١٦هـ/ ١٩٩٦م ؛ دار النفائس.

١٣- موسوعة فقه عمر بن الخطاب محمد رواس قلعة جى. الطبعة الأولى ١٤٠١هـ/ ١٩٨١م بدون ناشر.

١٤- نظرية الإباحة عند الأصوليين والفقهاء ،د/ محمد سلام مدكور، الطبعة الثانية ١٩٨٤م، دار النهضة العربية.

فهرست بأهم موضوعات البحث

الفصل الثالث

الفصل السادس

مدى مسئولية الموظف العام عن تنفيذ الأمر الرئاسى
فى القانون المدنى والفقه الإسلامى ٢٤٥

الأمر الرئاسى

د. شعبان عبد الحكيم

دار الفكر الجامعى

Al-Rowad .. 03-4844623

دار الفكر الجامعى

ISBN 978-977-379-090-6
9 789773 790905